

Правозащитный центр «Мемориал»

УБЕЖИЩЕ
ЛЕГАЛИЗАЦИЯ
ЭКСТРАДИЦИЯ

Материалы 29-го и 30-го семинаров
сети «Миграция и Право»
Правозащитного центра «Мемориал»
2010 года

Москва
«Р.Валент»
2011



**Осуществляется при поддержке
Европейской Комиссии**

Руководитель программы: С.А. Ганнушкина
Составитель сборника: Ю.Я. Чардина

Распространяется бесплатно

ISBN 978-5-93439-328-2 © ПЦ Мемориал, 2011 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

С.А. Ганнушкина	5
Г. Карренброк	6

Тема 1:

ПРОЦЕДУРЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТАТУСА БЕЖЕНЦА

И. Коновали. Деятельность УВКБ ООН и ФМС в РФ. Наше сотрудничество	7
И. Щербакова. Краткий аналитический обзор по процедурам подачи ходатайств на статус беженца и временное убежище в органы ФМС.	11
Е.Ю. Бургина. Опыт работы с беженцами из стран Африки	47

Тема 2.

ЗАЩИТА ОТ ЭКСТРАДИЦИИ ЛИЦ, НУЖДАЮЩИХСЯ В УБЕЖИЩЕ

С.А. Голубок. Практика защиты лиц, ищущих убежище, и мигрантов с использованием международных механизмов	51
О.П. Цейтлина. Защита прав лиц, подлежащих экстрадиции, в свете последних решений ЕСПЧ	75
Т. Бершачевская. Рассмотрение обращений лиц, в отношении которых инициирована процедура экстрадиции. Правовые последствия.	108
П.В. Чиков. Ведение дел по обжалованию в судах действий и решений органов власти.	115

Тема 3.

СОКРАЩЕНИЕ БЕЗГРАЖДАНСТВА В РФ

А.А. Аксенов. Ситуация с сокращением безгражданства и регулированием правового положения ЛБГ в Российской Федерации: практика ФМС России и ее территориальных органов	142
М.Н. Утяцкий. Сокращение безгражданства в российском законодательстве о гражданстве	147
М.Е. Петросян. Проблемы безгражданства. Вопросы к ФМС России.	151

Тема 4.

**СОТРУДНИЧЕСТВО ОРГАНОВ МИД
С НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ**

Н.В. Калашников. Сотрудничество органов МИД
с неправительственным сектором. 188

А.А. Носков. Защита интересов российских граждан
за рубежом. 205

В.Н. Федотов. Информация МИД о ситуации в странах
исхода лиц, ищущих убежище,
прибывших из африканских стран 220

*** * ***

А.М. Верховский. Динамика развития ксенофобии и
мигрантофобии в обществе и противодействие государственных
органов. 241

И.В. Волхонская. Практика прокурорского надзора
за соблюдением трудовых прав мигрантов 264

А.А. Гурьев. Практика привлечения к труду иностранцев 287

ПРИЛОЖЕНИЕ

Елена Рябинина. От нашего СИЗО – вашей Таштюрьме,
или Чьей выдачи из России требуют узбекские власти? 307

МИГРАЦИЯ И ПРАВО

Введение

С.А. Ганнушкина,

руководитель сети «Миграция и право»

На 29-м семинаре (26–28 апреля 2010 г., Москва) обсуждались процедуры определения статуса беженца и временного убежища, проблемы экстрадиции, международные механизмы защиты лиц, ищущих убежища, беженцев и вынужденных мигрантов.

30-й семинар (28–30 октября 2010 г., Москва) был посвящен нескольким темам. Первая – помощь лицам, ищущим убежища, и беженцам. Этот вопрос мы готовили в сотрудничестве с УВКБ ООН, представители которого провели тренинг для участников семинара. Пособие по материалам тренинга издано отдельно. Вторая тема – легализация иностранных граждан и лиц без гражданства и дальнейшее получение ими гражданства РФ. Сотрудничеству с органами МИД России была посвящена третья тема семинара.

Кроме этого, в связи с очевидным ростом ксенофобии в обществе, выступить на нашем семинаре с анализом ситуации был приглашен Александр Верховский.

Мы также сочли возможным включить в предлагаемый сборник выступление сотрудника прокуратуры И.В. Волхонской, посвященное защите прав трудовых мигрантов.

Г. Карренброк,

глава представительства УВКБ ООН в России.

Мы с удовлетворением отмечаем, что совместная работа на наших периодических встречах включает не только обсуждение правовых вопросов, но и выработку стратегии действий в юридически сложных случаях, и что в нашей работе, помимо НПО и УВКБ ООН, принимают участие представители государственных органов России, ответственных именно за те вопросы, которыми мы с вами занимаемся. Можно констатировать, что качество нашей совместной работы постоянно улучшается, в частности, потому, что все эти годы рядом с нами находятся сотрудники ФМС. Таким образом, наше общение превращается в экспертные встречи, которые позволяют обмениваться профессиональным опытом и повышать уровень работы. Россия – огромная страна с большим количеством регионов, и ваша сеть помогает обобщить практику разных регионов, каждому из которых свойственна своя специфика в применении накопленного опыта. Нам представляется, что такие встречи полезны и Федеральной Миграционной Службе, структуре, призванной обеспечивать соблюдение международных стандартов в вашей стране, которая сталкивается с проблемами, аналогичными тем, которые приходится решать и нам.

В ходе нашей встречи мы будем говорить о международных контактах по проблемам убежища и сокращения безгражданства. Мы остановимся на лучших практиках, выработанных при решении этих вопросов, рассмотрим, как наилучшим образом реагировать, когда мы сталкиваемся с теми или иными трудностями и препятствиями. Если в ходе работы вы увидите необходимость создания небольшой рабочей группы по особому вопросу, например, если вас объединяет какая-то общая для ваших регионов проблема или вам необходимо в более узком составе обсудить какой-то вопрос, мы будем всячески это поддерживать, и сотрудники УВКБ надеются присутствовать в таких группах. Хотелось бы пожелать всем успеха в работе.

Тема 1. ПРОЦЕДУРЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТАТУСА БЕЖЕНЦА

И. Коновали,

советник по правовым вопросам УВКБ ООН

Деятельность УВКБ ООН и ФМС в РФ. Наше сотрудничество

Перед тем, как я буду говорить о сотрудничестве УВКБ ООН и ФМС, мне хотелось бы кратко высказаться по следующим темам: кто такие беженцы; о международных стандартах; о национальной правовой системе – для того, чтобы самим себе напомнить об основополагающих принципах. После моей презентации мы сможем уже с практической точки зрения подойти к понятию беженцев и ситуациям с ними, характерным для РФ. Мы рассмотрим пять реальных случаев, которые в РФ являются проблемными. Надеюсь, что в конце обсуждения вы сможете обрисовать ваше видение образа действия в подобных ситуациях.

Наверное, мне не стоит говорить о том, что не существует права получить убежище. Есть право искать убежища. Это зафиксировано в статье 14-й Всемирной декларации прав человека. Статья гласит, что существует право искать убежища только от преследования. Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Это означает, что каждый человек, который считает себя беженцем, имеет право обратиться и получить убежище на территории страны, где он оказался в тот момент. Но это еще не означает, что если он обратится, то обязательно получит это убежище. Предоставление убежища является мирным и гуманитарным действием. Это очень важно напоминать каждый раз, когда возникают ситуации, при которых лица, считающие себя беженцами, происходят из страны, имеющей дружественные отношения с другой страной, а именно той, где человек ищет убежища. Очень важно каждый раз иметь в виду, что политические отношения не играют здесь никакой роли. Потому что предоставление убежища – это защита жертвы от предполагаемого преследования и предполагаемых серьезных нарушений прав человека. Вспомним о международных инструментах защиты прав человека, которые имеют отноше-

ние и полностью применяются в международном праве для беженцев. Во-первых, это Всеобщая декларация прав человека. Это Конвенция ООН против пыток. Это Женевская конвенция, касающаяся статуса беженца, и Протокол – основной документ международного права беженца, а также два международных пакта: Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Следующие документы – Конвенция об искоренении всех форм дискриминации женщин и Конвенция о правах ребенка. И еще один документ, который очень важен в контексте РФ – Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Мы назвали международные правовые инструменты, подписанные Российской Федерацией, имея в виду те обязанности, которые она на себя взяла и должна соблюдать. А теперь напомним основные национальные правовые акты, регулирующие процесс предоставления убежища. В первую очередь это Конституция Российской Федерации, Федеральный закон о беженцах и два административных регламента ФМС. Первый – по исполнению законодательства о беженцах, другой – по исполнению законодательства о предоставлении политического убежища. Скажите – сколько форм убежища предоставляет РФ? – Три: политическое убежище, статус беженца, временное убежище. Какая разница между статусом беженца и политическим убежищем? Может ли кто-то получить статус беженца, если у него есть политические убеждения? – Может. Лица, которые боятся преследования в своей стране по политическим причинам, могут получить статус беженца. Чем отличается политическое убежище от статуса беженца? – Процедурой. Действительно, политическое убежище предоставляется указом президента, статус беженца предоставляется ФМС. А беженцем, конечно, может стать и тот человек, который не может вернуться в свою страну по политическим причинам. Поэтому, когда мы говорим о «политическом убежище», нужно четко понимать, что именно мы подразумеваем под «политическим убежищем» и под «статусом беженца», почему человек получил статус беженца по политическим основаниям.

Я буду говорить об основных принципах международного права по беженцам, именно международного права. Потому что эти принципы должны применяться на территории РФ, хотя не всегда это происходит. Первое. Прием ходатайства должен осуществляться вне зависимости от оснований нахождения данно-

го лица в стране. Законно или незаконно оно здесь находится, но у гражданина другой страны есть право искать убежища. Вне зависимости от того, когда он приехал на территорию РФ, как въехал на территорию РФ, каковы обстоятельства его нахождения на данной территории, право искать убежища должно быть соблюдено. Второе. В соответствии с международными принципами каждое ходатайство должно быть рассмотрено по существу. Только в этом случае можно сказать, является человек беженцем или нет. Если ходатайство отклоняется предварительно, без рассмотрения существа проблемы, из-за которой человек не может вернуться к себе на родину, тогда понимание, является этот человек беженцем или нет, трудно назвать справедливым. Третий принцип, и очень важный — доступ к объективному и независимому процессу обжалования, потому что каждый человек имеет право на обжалование, на второе мнение. Как мы знаем, бывают ситуации, когда первой инстанцией принимается несправедливое решение. Поэтому право на обжалование должно быть предоставлено любому человеку, включая тех, кто ищет убежища, и это право обжалования должно быть объективным и независимым. И еще один принцип. Человеку, который подает ходатайство, с того момента, как он изъявил желание получить убежище, должно быть предоставлено право находиться на территории страны на законных основаниях. В то время, пока ходатайство рассматривается, человек не подлежит выдворению либо депортации на территорию своей страны, либо какой-то другой страны, где есть угроза преследования. Это один из принципов международного права для беженцев.

Предположим, ситуация такова: человек подал заявление на убежище и получил отказ, потому что не было оснований для предоставления ему статуса, но потом, через какое-то время, появились новые обстоятельства. Так вот, этот случай относится к первому принципу. Любое лицо, которое считает, что имеет основания считать себя беженцем, имеет право подать ходатайство, вне зависимости от того, был ли ранее отказ или нет, если данное лицо может представить доказательства появления новых обстоятельств.

Для вас как адвокатов, законных представителей гражданина, которому вы оказываете помощь в подаче ходатайства о присвоении статуса беженца, важно убедиться в том, что информация о данном гражданине не передается властям страны его происхождения. Потому что в течение всего периода,

пока рассматривается ходатайство, любая информация, которая передается властям страны происхождения, может навредить заявителю. Иногда такие ситуации возникают в процессе проверки, если осуществляются какие-то проверки, но только информация о том, что человек подал на убежище, может быть предоставлена стране происхождения, только этот факт может сделать человека беженцем. Поэтому вам как адвокатам необходимо удостовериться в том, что информация в течение всего периода, пока рассматривается ходатайство, не передается представителям властей страны происхождения данного лица.

И еще раз хотелось бы напомнить об основном принципе международного права о беженцах. В течение этого периода беженец не может быть насильственно возвращен на родину либо на другую территорию, где данного человека могут преследовать. Это означает, что лицо, ищущее убежища, не может быть выдворено, его нельзя депортировать, пока не будет принято окончательное решение. Только когда мы удостоверимся, что данное лицо не является беженцем, можно будет предпринимать в отношении него какие-то иные действия.

Немного о роли УВКБ ООН. Основополагающая роль УВКБ ООН заключается в том, чтобы наблюдать за исполнением Конвенции 1951 г. и ее основных принципов государствами, которые подписали эту Конвенцию. Однако наша роль не ограничивается лишь наблюдением и контролем, ни в коем случае. Мы должны содействовать государству в развитии системы предоставления убежища, с тем, чтобы государства, подписавшие Конвенцию, могли полностью соблюдать взятые на себя обязательства. На территории Российской Федерации УВКБ ООН работает почти 20 лет и очень плотно сотрудничает с ФМС. С самого начала мы помогали Российской Федерации устанавливать и развивать систему предоставления убежища, сейчас можно констатировать, что за это время произошло много позитивного. С другой стороны, остаются пробелы, которые нужно выявлять и заполнять, работать над ними.

Ваша роль как адвокатов здесь очень существенна, потому что люди обращаются к вам за помощью, а вы помогаете тем, кто просит убежища, с самого начала, с того момента, когда они хотят получить информацию. Потом вы общаетесь с ними в порядке обычной процедуры – прохождение первой инстанции и так далее, затем – в порядке процедуры обжалования. И очень важно, чтобы с самого начала, как только человек обра-

тился к вам, он мог удостовериться, что имеет дело с качественным подходом к работе. Это значит, что консультации с заявителем должны быть глубокими. Заявителю в некоторых случаях приходится разъяснять, что такое убежище, как подавать ходатайство, какие вопросы будут заданы на собеседовании, насколько важны честные и искренние ответы на вопросы. Следует убедить заявителя вспомнить все инциденты, происшедшие с ним в его стране, ситуации, из-за которых он не может вернуться.

Если вы присутствуете на собеседовании, обязательно убедитесь в том, что информация фиксируется правильно и полно. Потому что любая информация, которую огласил заявитель, но которая не была зафиксирована, в дальнейшем не будет проанализирована и принята во внимание. Для того чтобы качественно помогать заявителю, вам необходимо знать, как должен проводиться опрос, каков порядок его проведения территориальным органом того региона, где заявитель подает ходатайство.

И. Щербакова,
УВКБ ООН

Краткий аналитический обзор по процедурам подачи ходатайств на статус беженца и временное убежище в органы ФМС

Я постараюсь рассказать о тех проблемах и практических вопросах, с которыми мы столкнулись в нашей работе. Хотелось бы услышать от вас, может быть, что-то есть в вашей практике, или вы обнаружили какие-то нарушения, или есть какие-то дискуссионные вопросы, чтобы мы поделились опытом, обсудили, как можно эти вопросы решить.

При аналитическом рассмотрении ситуации следует разделить возникающие вопросы на несколько групп. В частности, хотелось бы начать с вопросов доступа к процедуре подачи ходатайства, процедуре предоставления убежища, потому что к нам зачастую обращаются лица из регионов и сообщают о том, что сталкиваются с большими сложностями при подаче ходатайств. В особенности, если это отдаленные регионы, которые не сталкивались с процедурой определения статуса беженца. Когда лиц просто не принимают, говоря о том, что если они

хотят обратиться за убежищем, то могут ехать в Москву или Московскую область и подавать ходатайства в их территориальных органах. В недавней нашей практике такими регионами оказались Иркутск, г. Абакан Красноярского края, также были случаи в Самаре. Что мы делаем в такой ситуации? Долгие годы у нас существует плодотворное сотрудничество с отделом В.К. Ручейкова, с отделом по убежищу, В.В. Написанов представляет данный отдел, и всегда по таким ситуациям мы связываемся с нашими коллегами из ФМС, которые помогают нам решить вопрос. Рекомендуем делать то же самое, если в вашей практике возникают подобные случаи.

Как отдельную категорию дел хотелось бы отметить те дела, по которым отказывают в приеме повторных ходатайств об убежище. Как мы знаем, российским законом о беженцах не ограничивается количество обращений того или иного лица за убежищем. Если у лица действительно появились новые основания, после того как его ходатайство не было рассмотрено, или есть значительные изменения в стране его гражданства, происхождения, то данное лицо также имеет право на повторное рассмотрение ходатайства. И если с момента рассмотрения первичного ходатайства прошло достаточно времени, есть все основания для пересмотра дела, особенно, если человек не может возвращаться на родину по причине угрозы преследования или пыток.

В ряде территориальных органов мы столкнулись с такой процедурой, когда заявителям отказывают в регистрации ходатайств или отказывают в выдаче уже по результатам регистрации ходатайства свидетельств о регистрации ходатайства о признании беженцем, исключительно ввиду отсутствия документов, удостоверяющих личность. Наша палочка-выручалочка в таких ситуациях – это обращение в ФМС – либо звонком, либо официальным письмом. Недавно такая ситуация складывалась в Санкт-Петербурге, мы обратились в письменной форме в ФМС, и надеемся, что ситуация теперь изменилась, и проблемы такой не стоит.

Подобные ситуации, связанные с доступом к процедуре предоставления убежища, характерны для лиц, подающих ходатайства из следственных изоляторов и мест лишения свободы. В таких случаях также рекомендуем обращение в ФМС. Это наш хороший партнер в описанных ситуациях – по таким вопросам и по различным недочетам приводить ситуацию в соответствие с законодательством РФ.

В начале года, как правило, наш основной опыт складывается на основе ситуации в Москве и Московской области. Что мы наблюдаем в данных территориальных органах, изучая обращения к нам заявителей? Задержки по заключению контрактов с бюро переводов, заключению контрактов с медицинскими клиниками, где лица должны пройти обязательное медицинское освидетельствование, в связи с чем им может быть рекомендовано обратиться позже, не сразу после наступления нового года, а примерно в марте, когда данные контракты будут оформлены. Безусловно, это является нарушением прав лиц, ищущих убежища. В некоторых ситуациях УВКБ ООН имеет возможность помогать с предоставлением переводчиков, но, безусловно, ходатайства данных лиц должны быть зарегистрированы.

Хотелось бы сказать несколько слов о доступе к процедуре несовершеннолетних лиц без сопровождения, без родителей или лиц, их заменяющих. Это было большой проблемой – мы многие годы пытались привести наши аргументы в плане международных стандартов, что данные лица должны иметь доступ к процедуре убежища, и мы можем сказать, что в настоящее время ситуация зафиксирована, данным лицам не отказывают в приеме ходатайств, существует еще необходимость, чтобы все происходило в соответствии с законодательством РФ, чтобы присутствовали опекуны, чтобы представляли этих лиц уполномоченные представители, но, по крайней мере, эти лица уже больше не «висят в воздухе», и все несовершеннолетние лица имеют доступ к процедуре убежища. Это очень важное достижение в нашем сотрудничестве с ФМС.

Несколько слов о документировании. Некоторые территориальные органы, к сожалению, задерживают документирование лиц, и оформление документов составляет длительный срок, то есть после регистрации ходатайства человек не получает первичную справку, подтверждающую, что его ходатайство на статус беженца зарегистрировано, как это установлено в регламенте. Такой документ должен выдаваться обязательно. Происходят задержки и в оформлении свидетельств, связанных с тем, что решение слишком долго оформляется. Долго подписывается решение о регистрации ходатайства, затем идет оформление документов, печать может находиться в другом офисе, и вот все эти задержки выливаются в то, что может быть задержана выдача документов, она не укладывается в те пять дней, которые установлены законодательством.

Как я уже говорила, существуют проблемы с выдачей оригинала свидетельства о рассмотрении ходатайства и справок о рассмотрении заявлений на временное убежище, связанные с отсутствием документов, удостоверяющих личность, которые должны поступать в распоряжение миграционной службы, когда лицам выдаются такие документы.

Хотелось бы отметить, что сложности возникают и тогда, когда человек получает отрицательное решение территориального органа и может испытывать проблемы с документированием именно в этой части прохождения процедуры определения статуса. То есть получается, что первично, когда у человека есть один месяц для обжалования решения, он остается без документа, а в дальнейшем, когда он уже подал жалобу и прилагает необходимые документы, это также занимает некоторое время, для того чтобы оформить эти документы. И, к сожалению, в ряде случаев мы столкнулись с тем, что таких лиц задерживают, сажают в приемник-распределитель ввиду отсутствия документов, подтверждающих правомочность их нахождения на территории РФ, но сейчас совместными усилиями с ФМС мы стараемся, чтобы эта ситуация была разрешена и чтобы был ускорен процесс выдачи данных документов.

И если мы уже коснулись процедуры обжалования решения об отказе в выдаче статуса беженца и статуса временного убежища, хотелось бы отметить такие недавние и не совсем позитивные изменения, как непредоставление территориальными органами полнотекстовых копий решений. Ранее такой проблемы не существовало. Но сейчас, к сожалению, некоторые территориальные органы, вразрез с позицией ФМС, перестали выдавать заявителям полнотекстовые копии решений, что, конечно, значительно затрудняет процесс обжалования, эффективность обжалования решения в ФМС, потому что при подаче жалобы заявители не имеют информации о том, по какой причине им отказано и какими аргументами обосновано негативное решение. Заявители сталкиваются и с таким вопросом, как непредоставление личных дел для ознакомления.

И несколько слов о содержании решений территориальных органов и о содержании решений ФМС. Иногда те элементы, которые заявители представляют, отвечая на вопросы в анкете ФМС, не всегда находят отражение в решении территориального органа. И когда человек имеет возможность подать жалобу в ФМС, то на примере таких решений можно видеть, что ФМС детально изучает обстоятельства дела, анализирует все

факты, упомянутые заявителем, при этом фиксируется не только страноведческая информация, которая предоставляется в справках МИДа, о которых мы говорили, но делаются сноски и на страноведческую информацию УВКБ ООН, и на мнение иных экспертов, то есть производится более детальный полноценный анализ дела.

Хотелось бы отметить, что те решения, которые были в нашем распоряжении, говорят о том, что заявителем должны представляться доказательства преследования лично в отношении него. Когда территориальный орган обосновывает решение об отказе, он ссылается на непредставление письменных доказательств элементов опасения, элементов преследования относительно данного заявителя. Хотя данный вопрос много лет обсуждался с ФМС, и мы пришли к общему выводу, что, несмотря на отсутствие документальных подтверждений деятельности или событий в жизни заявителя, основным доказательством по его делу является именно опрос и представление им истории. Сотрудником территориального органа должно быть проведено полноценное и детальное собеседование для определения правдоподобности ходатайства заявителя в том случае, когда отсутствуют документы. А в случае, когда документы есть, оно также должно проводиться, чтобы определить, действительно ли обладатель этих документов является тем, за кого себя выдает.

Мы отметили, что в решениях территориальных органов зачастую рассматривается и анализируется ситуация преследования в прошлом и вывод выносится в соответствии с прошлой ситуацией, но не анализируются риски при возвращении заявителя в страну происхождения. В решениях территориальных органов мы заметили, что приводятся стандартные сноски на определенную страноведческую информацию. В контексте Афганистана это высокопоставленные лица в Народно-демократической партии Афганистана, лица, принадлежащие к органам госбезопасности, то есть вне зависимости от ситуации заявителя приводится одна и та же выдержка из страноведческой информации. В то же время в решениях ФМС, а именно в тех, которые отменяют решения территориальных органов, дается полный анализ ситуации, как по данным категориям лиц, так и по категориям лиц, работающих в неправительственных организациях, по ситуации с женщинами, по ситуации с безопасностью в отдельных провинциях. То есть территориаль-

ным органам необходимо включать более детальный анализ в свои решения.

Хотелось бы отметить и вынесение отрицательных решений по статусу беженца при отсутствии анализа опасений преследования по отдельным категориям дел. Например, в отношении ходатайств одиноких женщин без сопровождения мужчин, женщин с активной жизненной позицией, лиц с нестандартной сексуальной ориентацией, данные факты их биографии опускаются и приводятся сноски, не совсем относящиеся к их ситуации. По некоторым категориям данных лиц, все-таки, несмотря на то, что имеются признаки их принадлежности к определенной социальной группе, наличия у них определенных политических и религиозных убеждений, максимум, на что эти лица могут рассчитывать, – это временное убежище – в контексте сегодняшней практики.

Вы знакомы с разъяснениями ФМС относительно критериев предоставления временного убежища. Поскольку законом называются гуманные причины, а список этих гуманных причин не определен, есть разъясняющее письмо ФМС о том, что временное убежище предоставляется при наличии опасений стать жертвой пыток, бесчеловечных, жестоких и унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания. Хотелось бы особенно отметить, что под данную категорию и под данное определение гуманных оснований могут подпадать лица, которые покидают страну происхождения, например, в контексте Афганистана мы можем взять лиц, происходящих из нестабильных районов, где идет гражданская война, или районов, где у власти де-факто находятся сторонники движения «Талибан». Состояние здоровья заявителя может служить такой причиной, но все должно быть в контексте. Анализ ходатайства должен тем или иным образом объяснять, что при наличии такой ситуации в стране человек может попасть под жестокое, бесчеловечное, унижающее достоинство обращение.

Хотелось бы отметить и тот факт, что именно в решениях ФМС мы в последнее время заметили, что не всегда принимаются во внимание аргументы, в том числе аргументы УВКБ ООН, в плане необходимости предоставления временной защиты, предоставления временного убежища лицам, исходящим именно из этих нестабильных провинций, нестабильных районов. Приводится аргументация, что данные лица могут получить защиту в центре провинции, найти альтернативу убежища в городе Кабуле, и что данные лица не подвергаются

большей опасности, чем все остальное мирное население. Мы уже написали письмо по этому поводу в ФМС, мы надеемся, что эта ситуация изменится, и мы надеемся, что некоторые дела особо уязвимых категорий будут рассматриваться немного по-другому. Потому что позиция нашей организации такова, что в некоторые провинции людям невозможно возвращаться; а на территории находящегося уже многие годы в ситуации гражданской войны Кабула, города, перенасыщенного переселенцами, не могут найти защиту все те лица, которые могли бы возвратиться на территорию Афганистана.

В нашей практике мы видим достаточно большое количество отмененных решений территориальных органов именно по тем причинам, о которых мы сейчас пытались рассказать. Эта ситуация также связана с отсутствием переводчика, отсутствием медицинского анализа, отсутствием индивидуальных фактов. Мы видим понимание в лице ФМС по тем делам, о которых мы пишем наши письма поддержки и обращаем внимание на те вопросы, на те нарушения, которые были совершены при рассмотрении дел территориальными органами.

М.Е. Петросян (юридический консультант сети «Миграция и право», г. Москва).

У меня просьба к представителю ФМС. Насколько я поняла, по результатам вашего соглашения с ФМС должны быть какие-то методические письма, адресованные территориальным органам? Есть ли такие инструкции?

В.В. Написанов (ФМС РФ).

По поводу соглашения. У нас соглашение не УВКБ ООН с ФМС, у нас соглашение УВКБ ООН с правительством РФ. Мы рассылаем методические письма, звоним по конкретным случаям в территориальный орган и доводим до логического конца решение той или иной проблемы.

М.Е. Петросян.

У вас есть методические письма, которые касаются решения перечисленных проблем в той части, в какой у вас совпадают позиции с УВКБ ООН?

В.В. Написанов.

Мы не проводили анализа, где у нас совпадают позиции, а где нет. Если возникает какая-то проблема, и мы находим ее решение, и со ссылкой на законодательство, на здравый смысл

подсказываем, как поступать в той или иной ситуации. И обобщаем этот опыт, конечно.

М.Е. Петросян.

Эти обобщения вы рассылаете для сведения, чтобы территориальные органы ими руководствовались? Не могли бы вы предоставить нам копии таких методических указаний с тем, чтобы ссылаться на них, если возникают на местах случаи, когда территориальные органы отклоняются от позиции, занятой ФМС? Это упростило бы и нашу работу и ФМС освободило бы.

В.В. Написанов.

Методические рекомендации рассчитаны на сотрудников территориальных органов. Поэтому вы можете в территориальных органах спросить, какое мнение ФМС России по этому вопросу. Есть приказ по Службе, предоставление документов вовне – только по личному указанию директора, поэтому надо обращаться к Ромодановскому.

М.Е. Петросян.

Дело в том, что зачастую на местах почему-то эти документы куда-то пропадают.

В.В. Написанов.

Да, бывает. Например, мы послали указание, что нам не нужны теперь отпечатки пальцев. Но нам их шлют и шлют. Сотрудник в день осуществляет несколько звонков, говорит – вы читали письмо? Я посылал – мне не нужны отпечатки. По поводу выступления Ирины Щербаковой, представителя УВКБ ООН. Было сказано, что УВКБ ООН находится в тесном контакте с ФМС России. Да, у нас тесный контакт с ними, мы от них в двухстах метрах находимся, теперь это еще больше объединяет. Но учтите, что если у вас возникают проблемы, и у тех лиц, которых вы представляете, обращаться надо в первую очередь к руководителю того территориального органа, в котором принято то или иное решение. У каждого сотрудника есть руководитель. В Москве, например, незачем сразу обращаться в ФМС, надо обращаться к начальнику УФМС по Москве Карповцу. Во-первых, он должен знать проблему, которая возникла в его ведомстве. Во-вторых, он должен отреагировать на эту проблему. И только если он отреагирует неправильно или не отреагирует, мы тогда можем его поправить. А сразу напрямую обращаться в ФМС нецелесообразно.

С.А. Ганнушкина.

Иногда мы это делаем для того, чтобы вы перенаправили вопрос Карповцу, и он отвечал бы уже и перед вами, и нам. Точно так же мы иногда поступаем с органами прокуратуры, мы отправляем Генеральному прокурору Чайке, а он уже спрашивает со своих сотрудников. К сожалению, так у нас устроена вертикаль, что далеко не всегда с нижнего уровня можно получить адекватный ответ. Нас этому научила горькая практика.

Реплика (УВКБ ООН).

Я хотела бы разъяснить наш уровень сотрудничества, как мы сотрудничаем с ФМС. В первую очередь это относится к так называемым старым делам — к лицам, которые приехали из Афганистана много лет назад и до сих пор нуждаются в защите, они не могут по разным причинам вернуться на родину. УВКБ ООН осуществило большое предприятие, проанализировав все дела тех людей, которые уже много лет находятся на территории РФ, списки этих людей были предоставлены ФМС. УВКБ ООН продолжает писать письма поддержки по каждому индивидуальному делу, в котором существуют какие-то обстоятельства, которые не позволяют этому человеку или этой семье возвращаться на родину. Другая часть нашей деятельности относится к так называемым новым делам — лицам, которые приехали в РФ уже по новым причинам и не так давно. УВКБ ООН все меньше и меньше занимается индивидуальной поддержкой таких дел и больше концентрируется на анализе положительных и отрицательных решений, для того чтобы представить свою позицию по этим делам, осуществлять руководство по этим делам, анализировать ситуацию. Так же как и вы, УВКБ предоставляет консультации этим лицам, чтобы в будущем мы могли не только анализировать причины, по которым были приняты решения, но и анализировать качество самой процедуры предоставления убежища. УВКБ ООН готовит руководство со своей позицией, или как надо было бы рассматривать такие дела. Такое руководство может быть предоставлено и вам, потому что вы точно в той же мере, как и УВКБ ООН, смотрите индивидуальные дела, встречаетесь с людьми и защищаете эти дела в ФМС и в судах. И третья сфера деятельности, которую УВКБ ООН также предпринимает, это написание экспертных заключений в суды, так называемые *amicus curiae*, которые УВКБ ООН готовит в поддержку индивидуальных дел. Такие экспертные заключения нужны вам, чтобы защищать

дела в судах, и, конечно же, УВКБ ООН готово предоставлять экспертные заключения не только адвокатам, но также и ФМС, когда это нужно. Это не только предоставление тренингов либо каких-то обучающих возможностей, но и подготовка заключений, чтобы можно было поддержать позицию ФМС в судах.

В.Е. Гайдаш (адвокат, сеть «Миграция и право», г. Краснодар).

Хочу сказать спасибо УВКБ ООН за предоставление страноведческой информации по Афганистану, это большая помощь, и за работу по делам беженцев. Я работаю с афганскими беженцами в Краснодарском крае. Рядом с нами находится Адыгея, регион, где пока нет юриста «Мемориала», поэтому беженцы из Адыгеи обращаются ко мне. И хотя это недалеко от Москвы, два часа на самолете, тем не менее, оттуда поступает информация об отказе в предоставлении доступа к процедуре. Мы обращались в ФМС, копии обращения я пересылал в электронном виде. Мы столкнулись с такой практикой. Когда ФМС РФ пересылает указания о том, чтобы оформить, принять от данного человека ходатайство о предоставлении статуса беженца, его вызывают к тому же сотруднику регионального отделения, на которого он жаловался, отказывают в возможности прийти с переводчиком, или переводчика выставляют за дверь, и начинается запугивание. Потом диктуют ему по-русски что-то, скорее всего то, что ему было разъяснено на личном приеме, что претензий он ни к кому не имеет, отбирают письмо – и на этом вся жалоба на отказ в доступе к процедуре завершается. Один раз мне показывали письменный ответ на заявление, в котором человек просит доступа к процедуре, а ему пишут, что ему был разъяснен порядок получения гражданства РФ. Это ответ из Адыгеи. Вторая проблема. Когда люди обращаются за получением статуса беженца, им говорят, что у них еще действует виза (трудовая виза или частная), «нам сейчас некогда, нам не до вас, придите попозже». Когда он приходит, дней через 10–20, ему дают отказ по существу и передают материалы в отдел по депортации. Не знаю, насколько такая практика соответствует действующему законодательству, было бы интересно послушать.

Е.З. Рябина (Институт прав человека, г. Москва).

Хотела бы поделиться опытом, как преодолевать отказы в выдаче текстов мотивированных решений по результатам рассмотрения ходатайства. Письменное заявление должно быть в двух экземплярах, разумеется, со ссылкой, не помню, к сожалению

нию, конкретный номер статьи Административного регламента. И, как правило, если на устную просьбу о выдаче текста решения получен отказ, то через день-два после вручения такого письменного заявления на имя начальника территориального органа, второй экземпляр с пометкой о подаче остается у заявителя или у его представителя, решение выдается.

Я хотела обратить внимание на два системных момента в решениях об отказе в предоставлении статуса беженца. Во-первых, постоянно фигурирует в качестве аргумента необоснованности преследования заявителя тот факт, что его родственники, проживающие в стране исхода, не арестованы и не подвергаются пыткам. На мой взгляд, такая аргументация сразу же отбрасывает институт убежища в тридцать седьмой год, когда предполагалась коллективная ответственность — если кто-то в чем-то обвиняется, то все его родственники по такой логике должны быть заложниками тех деяний, которые вменяются человеку, независимо от того, имеет он к ним отношение или нет. И второй системный момент, который касается оценки обоснованности обращения за статусом. Если человек подает ходатайство в тот момент, когда в стране происхождения уголовное преследование не возбуждено, это расценивается как отсутствие преследования. Именно уголовное дело. Если же к моменту обращения за статусом уголовное преследование в стране происхождения происходит, то значит, он не столько нуждается в убежище по оценке, сколько стремится избежать наказания за совершенное преступление. Мне хотелось бы услышать, предполагается ли пересмотр такой позиции, которая выглядит не слишком твердой и не слишком гуманной со стороны территориальных органов ФМС, рассматривающих обращение за статусом.

В.В. Написанов.

ФМС не пересматривает свою позицию, ФМС последовательно ее придерживается. Поэтому такие эксцессы в различных округах периодически возникают, мы их поправляем, но дать гарантию, что, после того как мы разошлем методические рекомендации, завтра все будут работать идеально, никто не может.

Е.З. Рябина.

В течение последнего периода по целому ряду дел мы пытаемся обжаловать такие отказы именно в ФМС, а не сразу в суд, и было бы очень хорошо, если бы эти моменты, если они фигу-

рируют в решениях, обязать соблюдать. Было бы хорошо, если бы в выносящихся ФМС решениях отмечалось такое пожелание. Я имею в виду, что, когда в решениях территориальных органов приводится аргументация по поводу того, что если родственники не преследуются, значит, и сам заявитель не имеет оснований, или если уголовное дело против заявителя не возбуждено, значит, нет преследования, а если возбуждено, то имеет место стремление уйти от наказания.

В.В. Написанов.

Я с вами согласен – не могли ничего другого придумать и придумали вот это, чтобы отказать. Поправляем. А по поводу предыдущего выступления реплика. Напрашивается вывод, что надо делать все возможное для того, чтобы ваши клиенты не ходили в ФМС без переводчиков и без вас, их представителей. Почему они одни туда идут?

С.А. Ганнушкина.

Дело в том, что их гораздо больше, чем нас, трудно пойти с каждым. И с переводчиками очень сложно.

В.В. Написанов.

Есть учебное письмо, я в Питере его смотрел, спасибо УВКБ. Есть сюжет, как производится собеседование с лицом, ищущим убежища. Адвокат может там присутствовать, но при этом не имеет права голоса. Он может заранее обговорить со своим клиентом возможные ситуации, и подготовить его.

Е.Е. Дроздова (юрист сети «Миграция и право», г. Пятигорск).

В Ставропольском крае территориальным органом ФМС уже на первых этапах нарушается процедура доступа к подаче ходатайства о признании беженцем. И только в тех случаях, когда сотрудники УФМС знают, что мы представляем афганцев и сотрудничаем с УВКБ, с «Мемориалом» и с ФМС, в этом случае они стараются все делать в срок. Ирина Щербакова знает, что по некоторым вопросам нам приходится связываться по телефону с ФМС РФ, чтобы там дали указания в Ставропольский край. Что касается постановки на миграционный учет лиц, получивших ходатайства о признании беженцем на территории РФ, – это происходит только после звонка из ФМС РФ в Ставропольский край. Начальник отдела УФМС говорит: «мой непосредственный начальник мне сказал, откройте закон о беженцах и почитайте». Они целый день изучали закон, прежде чем дать указания на места, в Горный

район, о том, чтобы поставить на миграционный учет лицо, получившее свидетельство о рассмотрении ходатайства. Вот такая ситуация в Ставропольском крае. А что говорить о тех людях, которые идут туда сами, без нас, когда мы не представляем их интересы. К сожалению, они приходят к нам уже поздно, когда вопрос их решен.

Т.М. Котляр (руководитель правозащитной группы, г. Калуга).

С начала этого года резко ухудшилась ситуация в Калужской УФМС. В Калужской области несколько лет беспрепятственно принимались ходатайства о признании беженцем, рассматривались по существу, после отказа принимались ходатайства о предоставлении временного убежища по гуманитарным соображениям. С начала этого года мы стали получать ответы о том, что распоряжением от 10 декабря 2009 г. в УФМС по Калужской области создана комиссия по рассмотрению заявлений, обращений и жалоб, поступивших от иностранных граждан и лиц без гражданства по определению их правового статуса. Комиссия рассмотрела ваше ходатайство и решила не допускать вас к процедуре, то есть не рассматривать его по существу. По мнению комиссии, без рассмотрения ходатайства о признании беженцем невозможно рассматривать ходатайство о предоставлении временного убежища. Кроме того, появилась позиция, что подать заявление, ходатайство о признании беженцем может только лицо, законно находящееся на территории России.

Если раньше сотрудники УФМС по Калужской области жаловались, что в других регионах вовсе не принимают ходатайства о признании беженцем, и у них гораздо меньше работы в связи с этим, «а у нас такая нагрузка, такая нагрузка», то теперь они перестали допускать к процедуре. Ходатайства принимают, но не дают справки о том, что оно зарегистрировано, и отказывают в допуске к процедуре. Это носит общий характер. А когда суд отменяет отказ как необоснованный недопуск к процедуре и обязывает их рассмотреть ходатайство по существу, они пишут кассационные жалобы. Причем с аргументацией, что данный заявитель не является тем лицом, которое может подать ходатайство, так как подать его может только тот, кто на законном основании находится на территории РФ, имеющий регистрацию и все прочее.

В.В. Написанов.

Может быть, в Калуге количество беженцев стало превышать количество основного населения, поэтому сотрудники УФМС перекрыли доступ к процедуре. Но если говорить серьезно, то Калуга как раз занимает одно из ведущих мест, она в тройке регионов, где наибольшее количество принятых заявлений. И наибольшее число стоящих на учете беженцев. Надо посмотреть статистику на начало этого года.

Л.М. Татарец (адвокат, сеть «Миграция и право», г. Благовещенск).

Вы говорили, что не следует сразу обращаться в Москву, нужно подавать ходатайства непосредственно в местный орган. У меня 17 подопечных, выходцы из Северной Кореи. Пока УВКБ ООН не поставит в известность УФМС о беженцах из Северной Кореи, никакого приема я добиться не могу. Один из беженцев, который даже первичного приема не прошел, находится незаконно на территории Амурской области. Каждый день этот человек подвергается риску быть задержанным и высланным. Сотрудники УФМС ссылаются на то, что нет указаний из Москвы. Хотя УВКБ ООН поставило их в известность о том, что такой человек существует, выявлен и ищет убежище.

В.В. Написанов.

Из всех ваших выступлений я понял, что, слава Богу, существует ФМС, которая дает указания, как решать те или иные вопросы. К сожалению, прошу меня понять, наш отдел небольшой. Вы говорите, у вас один человек на несколько афганцев, а у нас – на всю Россию, и мы не всегда узнаем вовремя, что и где происходит. Если до нас доходит информация, если мы видим нарушения закона, мы вмешиваемся. Особенно – если препятствуют в доступе к процедуре. Мы уже не раз говорили, что к процедуре должны быть допущены все. Другой вопрос – какое решение будет принято. А по поводу доступа отказа быть не должно. По поводу обращений – если вы письменно обратитесь к начальнику регионального УФМС – он должен вам дать ответ по этому поводу, должен вникнуть в этот вопрос, и уже тогда вы можете обжаловать его ответ в суде, не обращаясь в ФМС. Бывают острые ситуации, когда нужно факсами обратиться к нам, в УКВБ ООН и т.д., о если прокуратура с судом уже принимают решение об экстрадиции.

Л.М. Татарец.

Все беженцы проходят медосмотр за свой счет. Советник УВКБ разъяснил, что это должно происходить за счет специальной программы, выслал мне это разъяснение, я принесла его в наше УФМС, но мне сказали – вот видите, здесь написано «Москва». А нас это не касается.

В.В. Написанов.

Это действующий приказ Минздрава РФ.

Л.М. Татарец.

Еще один проблемный заявитель, выходец из Северной Кореи. УВКБ ООН прислало заключение, что он нуждается в международной защите. Но дело уже рассматривалось в суде, и мне сказали, что у него документ не установленного образца, хотя я сама его отправляла и по факсу, и по электронной почте. Они мне объясняют, что должен быть мандат беженца.

В.В. Написанов.

Это раньше был такой документ – мандат международной защиты, его выдавало УВКБ ООН. Но когда создали ФМС России, ФМС приняла на себя и выполняет эти обязательства и эти функции. А УВКБ осуществляет в основном контрольные, исследовательские функции и т.д., а также методическую помощь.

С.А. Ганнушкина.

В ФМС большая текучка кадров, и мы каждый раз сталкиваемся с тем, что людей нужно обучать заново. Мы говорили многократно и с этим обращались в УВКБ, чтобы обучение сотрудников миграционной службы и семинары проводились вместе с нами. Потому что мы одновременно можем задать в их присутствии вопрос их руководству, и они получают ответ. Такие семинары у нас очень эффективно проходили. Они получают ответ на наш вопрос, но перед лицом своего руководства. Я думаю, что такие семинары нужно проводить.

И.Е. Соколова (адвокат, г. Иваново).

При рассмотрении ходатайства о беженцах или о временном убежище, какой информацией должен руководствоваться сотрудник УФМС? Я имею в виду страноведческую информацию. Ограничена ли она только справкой ФМС? Мы говорим о множественности источников – это и документы ООН, УВКБ ООН, правозащитные неправительственные международные

организации. А сотрудник территориального органа должен руководствоваться всеми этими сведениями или только ограниченно?

В.В. Написанов.

Абсолютно любыми источниками, нет никакого перечня. Я посмотрел месяц назад сюжет об Афганистане, у меня волосы дыбом встали.

И.Е. Соколова.

Ивановский территориальный орган ФМС ничем больше не руководствуется, кроме той справки, которую присылаете вы со ссылкой на МИД. Недавно прошло судебное разбирательство, я как адвокат, представитель лица, ищущего убежища, представила большой пакет документов по ситуации в Узбекистане. Начиная с событий 2005 г. до настоящего времени ситуация там не меняется. Более того, информацию я передала на электронном диске, потому что на бумаге просто невозможно такой объем предоставить, физически. Представители ФМС в судебном заседании сказали, что они вообще этим источникам не доверяют, что они их не рассматривают, ссылаясь при этом на регламент, и говорят, что есть «конвенции и законодательство национальное, которыми мы руководствуемся».

В.В. Написанов.

Дело здесь в том, что страноведческая информация, которую мы направляем в регионы, базируется на основе информации МИДа России, УВКБ ООН, на основе информации, которую мы сами черпаем из Интернета, печатных источников. Это симбиоз информации. Я читал эти обзоры, они очень хорошие, большие. И та страноведческая информация, которую пишет ФМС, конечно, не сравнится с той, которую регионы пишут в решениях по тем или иным делам.

Москва далеко, надо заставить работать регионы. Если будет массовое игнорирование, у нас есть коллегия. У нас есть руководство, которое может вызвать и вызывает в Москву для объяснений по тем или иным вопросам. Есть кадровые изменения. Есть рычаги воздействия. Но начинать надо с регионов. Когда мы говорим о статусе беженца, раньше у нас тоже была одна Москва. А попробуйте предложить им поехать куда-нибудь в Омск, в Новосибирск, в города-миллионники. Не очень хотят туда ехать некоторые беженцы. В новом законе мы это некоторым образом решим.

Л.А. Элье (юрист сети «Миграция и право», г. Калуга).

В Калужской области закрыт доступ к процедуре. Как сказала Т.М.Котляр, началось это с нового года. Неизвестно кем создана комиссия, которая всячески оттягивает вхождение в процедуру. Что с этим делать, неизвестно. Комиссия собирается два раза в месяц, а то и раз в месяц – и люди пребывают в непрерывном беспокойстве. По детям-беженцам – я не думаю, что ситуация везде решена, сейчас в Калужской области я занимаюсь ребенком, который живет у бабушки, бабушка не оформлена его опекуном, родители разведены, живут в Латвии, папа гражданин Латвии, мама ЛБГ, ребенок воспитывается бабушкой на территории Калужской области. Он ничем и никак не защищен. Нет доступа к процедуре, если бы он захотел подать ходатайство. Если человек находится на территории Калужской области и решил обратиться с ходатайством о признании его беженцем, он немедленно направляется сотрудниками УФМС в отдел иммиграционного контроля. В лучшем случае на него налагается штраф. В худшем – его сразу направляют в спецприемник.

Людей наказывают не только по ст. 18.8 КоАП, но и по 18.9 КоАП. К некому гражданину приехали сыновья, снохи и внуки, и не они были оштрафованы, а деда оштрафовали на 16 тыс. руб. Суд посчитал возможным наказать его за то, что приютил своих родственников-беженцев, в том числе несовершеннолетних и малолетних детей.

В УФМС по Калужской области практически нет решений, где была бы ситуация проанализирована по каждому из беженцев полностью, я понимаю, что мы на третьем месте по количеству обращений, но, на мой взгляд, решения миграционной службы некачественные. Тем не менее, нам еще ни разу не удалось оспорить их отказы в суде.

Я хочу поблагодарить УВКБ ООН за Тимура Шарипова, гражданина Казахстана, содержащегося в настоящее время в следственном изоляторе, мы прошли всю национальную процедуру, мы ожидаем ответа от вас.

О.П. Цейтлина (адвокат, сеть «Миграция и право», г. Санкт-Петербург).

Изменилась ли практика миграционной службы по предоставлению временного убежища при наличии брака и/или детей от граждан РФ? В Санкт-Петербурге предоставлялось временное убежище, если не миграционной службой, то суда-

ми. У нас было пять судебных решений, и несколько решений самой миграционной службы, когда невзирая на ситуацию в стране, брак или наличие детей являлось для них основанием. Теперь практика абсолютно противоположная. УФМС Санкт-Петербурга, не только исчерпав процедуру надзора в ВС, но и проиграв ее полностью, вышла непосредственно на руководство Санкт-Петербургского городского суда. Насколько мне известно, провели совместное заседание с судьями, а также вышли в ВС и убедили его в том, что предоставление, даже при наличии брака, убежища незаконно в отношении тех, у кого визы истекли, и срок пребывания по визе истек, и это является каналом для незаконной миграции и лазейкой для легализации. Какова точка зрения ФМС? Является ли это основанием для предоставления убежища – наличие брака и детей? По таким, например, неблагополучным странам, как Афганистан и Ирак? УВКБ выступает против насильственного возвращения.

В.В. Написанов.

Дело даже не в странах, а в том, что в Законе о беженцах есть статья, где черным по белому написано, что при наличии брака статус беженца не предоставляется, и временное убежище не предоставляется. Вопрос решается другим путем – через разрешение на временное пребывание, вид на жительство, гражданство и т.д.

О.П. Цейтлина.

В результате возникает ситуация, что выдворить их нельзя, потому что у нас есть решение об отказе выдворения при наличии брака, но и легализовать нельзя, так как сами они не выезжают, не могут выехать в эти страны. Так они и пребывают на территории РФ – как незаконно находящиеся. У нас было последнее решение, по делу Кумубриса, которое мы в суде, в частности в ЕС, выиграли, и получили временное убежище. ЕС вычеркнул его из списка дел, сказал, что вопрос разрешен в домашних процессах, то есть молодцы суды, что дали, никаких 10 тысяч евро, никакого нарушения статьи 8-й, потому что в домашних процессах он получил временное убежище. Тем самым ЕС, хотя и вычеркнул из списка это дело, подтвердил, что это правильное решение, поскольку это широкое усмотрение государства. Это не обязательно РВП, на РВП он не мог подать, потому что он незаконно находящийся – виза истекла, на вид на жительство он тоже не мог подать. И именно предоставление временного убежища в этом случае дало возмож-

ность человеку легализоваться. Молодец РФ, из списка дел заявителя вычеркиваем, только адвокатам, представляющим его интересы, выделяется какая-то символическая сумма, но заявитель утратил статус жертвы. И мы это решение даем миграционной службе, а они говорят – для нас это не основание, потому что у нас есть позиция ФМС. Правильна ли такая позиция ФМС – не давать, пусть люди в правовом вакууме болтаются?

В.В. Написанов.

Нет. В правовом вакууме они существовать не могут и, насколько я знаю, руководство ФМС этот вопрос обсуждало, каким образом легализовывать людей, которые много лет находятся на территории РФ, пусть даже прибыли сюда незаконно, через какие процедуры это надо сделать? Дать универсальное средство нельзя, потому что в каждом конкретном случае надо разбираться персонально и для каждого могут быть различные варианты решения. Для одних – временное убежище по гуманитарным основаниям, если у него пятеро детей, к примеру. Для другого – через РВП и вид на жительство и т.д. В вашем деле – 5 детей и отказ? Питер – довольно своеобразный регион, особенно УФМС. В таком случае мы пытаемся их поправить, в том числе за подписью зам. директора направляем им указание, письма по конкретным вопросам, как поступать в том или ином случае.

С.А. Ганнушкина.

Почему он не легализован, если получил временное убежище?

О.П. Цейтлина.

Тот, кто получил временное убежище, тот легализован, поэтому ЕС после всех ответов на меморандум снял его с рассмотрения. Там десятки, которым отказали, хоть пять детей. У нас есть конголезец – 5 детей с гражданкой России, отказ. В суде – отказ. Потому что они вышли в Санкт-Петербургский горсуд, на Епифанову, и убедились, что это незаконная миграция, лазейка для легализации. Пять детей – лазейка для легализации. Так же непонятен процент предоставления. В Санкт-Петербурге за 2009 г. – ноль предоставления статуса беженца.

С.А. Ганнушкина.

У нас много таких регионов, у нас не хватает беженцев, их всего 700 человек.

А.А. Зайцев (юрист сети «Миграция и право», г. Орел).

Если иностранный гражданин заключил брак, а виза у него заканчивается, он должен выехать. Подал на РВП, а ему говорят: выезжайте, через шесть месяцев мы решим, потом вам пришлют приглашение, и вы приедете. То есть получение РВП не решает семейную проблему. Есть у меня такие, бывшие офицеры Министерства госбезопасности, они своих подруг детства приглашают, и жена уезжает в Пакистан одна, потом, когда муж получит РВП, приглашает жену сюда. Но какие материальные затраты, какие моральные переживания для людей! Таких три случая в УФМС Орловской области.

В.В. Написанов.

К сожалению, это уже не Закон о беженцах, это смежное законодательство миграционное. И этим занимаются другие службы. В ряде случаев мы действительно советуем, чтобы закрыть вопрос, выехать и въехать вновь и заново эту процедуру осуществлять.

А.А. Зайцев.

Я обращался и год назад, и до сих пор эта проблема не решена. Она существует, и довольно серьезно сказывается на семьях. Надо изменить законодательство. Искусственное разделение людей, издевательство над семьей.

В.В. Написанов.

С другой стороны, когда женщина соединяет свою жизнь с «ником», зная, что нет никакого статуса, а мне из правительства звонит чиновник и говорит: я все понимаю, но что делать, у них пятеро детей, кто кормить их будет.

А.А. Зайцев.

Вот конкретный случай: офицер, гражданин России, пригласил свою подругу детства, она вышла за него замуж. И она обязана вернуться обратно в Пакистан, где неспокойно. Он переживает, она переживает. Шесть месяцев женщина ждала, дадут ей или не дадут разрешение. Сейчас все уже нормально, но зачем такие тяготы создавать? И ФМС РФ не вышла с ходатайством о том, чтобы внести изменения в закон. А ФМС имеет право это сделать.

С.А. Ганнушкина.

Давайте сначала сформулируем эти изменения. Продление визы, например.

В.В. Написанов.

Если этот вариант узаконить, никто не будет легально прибывать в страну, будут прибывать нелегально, рожать детей и на этом основании требовать предоставления легализации.

С.А. Ганнушкина.

Дело в том, что виза продлевается только на 10 дней. Нужно вносить изменения в закон, попробуем через правительственную комиссию инициировать. Нужно, если человек законно прибыл, а иначе у него документы на РВП не приняли бы, и если у него закончилась виза — почему он должен на эти полгода выезжать и ждать там. Почему он не может этого дождаться на месте? Вся проблема в том, что нельзя продлить визу больше чем на 10 дней.

В.В. Написанов.

Возможно, одна из причин бед этих людей, испрашивающих статус, заключается в том, что все-таки наше ведомство выросло из силового, хотя у нас половина сейчас гражданских, а менталитет силовиков — запрещать, не давать, не предоставлять. Пока новое поколение родится, пока мы их воспитаем, пройдет время. Сказывается еще и то, что мы до сих пор находимся под эгидой МВД, силовой структуры. Многие начальники — полковники милиции, разве они что-то разрешат?.

С.А. Ганнушкина.

Генерал Аксенов нам очень помогает...

В.В. Написанов.

С завтрашнего дня идет трехдневный семинар с сотрудниками территориальных органов с помощью УВКБ, где мы эти проблемы будем обсуждать. Ручейков до регионов доводит, что им надо делать. Собираем сотрудников разного уровня — то начальников управления, то начальников отделов, то рядовых сотрудников, которые непосредственно работают. Но процесс длительный.

Вопрос.

Вы говорили, что необязательно легализовать беженцев в виде получения статуса беженца или временного убежища. Что можно получить РВП и т.д. Можете ли вы сейчас конкретно разъяснить порядок получения РВП, например, для гражданина, прибывшего из Северной Кореи в 1993 г.? С 1993 г. он находится на территории РФ без документов, у него МВД изъяло

документы. Он незаконно находится и потому не может получить РВП. И еще вопрос. К УВКБ ООН. Как получить экспертное заключение для гражданина Северной Кореи? Чтобы он мог получить хотя бы временное убежище? Куда обратиться?

Х. Юнусов (УВКБ ООН).

Во-первых, если мы говорим о лицах, ищущих убежища, процедура установлена для всех. И будь это гражданин Северной Кореи, Афганистана или какой-либо другой страны, в первую очередь подается ходатайство в миграционную службу. На данном этапе мы экспертное заключение предоставить не можем, т.к. нам это дело незнакомо. Для того чтобы написать экспертное заключение, нам необходимо провести собеседование с человеком. Многим известно, что наша деятельность начинается в тот момент, когда лица, ищущие убежища, получившие отказ в предоставлении статуса убежища, начинают обжалование, и в этой ситуации они нуждаются в юридической помощи и поддержке. Такая поддержка оказывается как со стороны УВКБ ООН, так и со стороны наших исполнительных партнеров, которые присутствуют сегодня на семинаре. Если мы уже ознакомились с делом того или иного лица, ищущего убежища, оно нам знакомо, мы готовим свое юридическое заключение. В противном случае мы можем предоставить всю имеющуюся у нас информацию о стране происхождения и те необходимые моменты, которые касаются человека, мы отражаем в таком документе. Документ направляется юристу и в областной или территориальный орган ФМС, чтобы при рассмотрении ходатайства заявителя учитывались основные моменты заявителя.

С.А. Ганнушкина.

Для гражданина Северной Кореи понятно, что необходимо обратиться в миграционную службу с просьбой об убежище. Потому что возвращение в Северную Корею недопустимо.

Е.Ю. Буртина (Комитет «Гражданское содействие», г. Москва).

Я хотела бы попросить рекомендации и от Щербаковой, и от Написанова по двум вопросам. Некоторое время назад мы в Москве столкнулись с тем, что прием ходатайств у беженцев, которым однажды уже было отказано в статусе беженца и во временном убежище, практически прекращен. Что делать в такой ситуации? И второй вопрос, относительно выдачи решений об отказе. Действительно, раньше эти решения выдава-

лись. Сейчас, несмотря на наличие письменных заявлений о выдаче решений, московская миграционная служба перестала выдавать решения об отказе. Сегодня мне позвонила гражданка Грузии, которой выдали письменный отказ. А афганцам, которые пошли с письменными заявлениями, было отказано устно.

В.В. Написанов.

Чуть раньше кто-то ответил: для того чтобы получить письменный отказ, подается заявление, письмо в канцелярию, его регистрируют, и по общему законодательству, независимо от того, какой это вопрос, в течение месяца вам должны дать ответ. Этот вопрос постоянно поднимается. У нас на этот счет разные точки зрения. Ручейков, например, считает, что их надо выдавать, это удобнее и проще. Я считаю, что можно не выдавать, и никто нас не обязывает выдавать, в законе о решении ничего не сказано, что мы обязаны его выдавать. В директивах ЕС 2004 г. и 2005 г., учитывая, что директива распространяется на тех, кто является членом ЕС, а мы к этому только присматриваемся, — для нас это просто информация, и там написано, что лицу, которое ходатайствует о статусе беженца или временном убежище, направляется уведомление о принятом решении. На западе считают, что этого достаточно. А по поводу того, как получить решение, мы писали, что если человек просит предоставить ему полное решение, вы обязаны предоставить ему это решение. Здесь отказа не должно быть никакого. Но это не значит, что в массовом порядке всем, кто-то другие способы ищет.

Реплика.

Если отказ в предоставлении статуса беженца или временного убежища обжалуется, и если заявитель не располагает текстом обжалуемого решения, то это рано или поздно станет предметом обращения в ЕС по статье «нарушение состязательности сторон».

В.В. Написанов.

Не станет. Хочу вашу эйфорию немножко развеять. Подается жалоба в суд, в суде он просит запросить решение, орган территориальный это решение в полном объеме готовит и присылает в суд. В соответствии с ГПК, лицо, подавшее заявление или жалобу, имеет право ознакомиться со всеми материалами дела, в том числе и с этим решением. Он в любом

случае может получить решение либо сам, либо через суд, который не может отказать в этом.

И. Щербакова.

Право на информацию существует для всех. И людям, для того, чтобы они смогли обжаловать решение по существу, нужно понять эти причины. И если в уведомлении эти причины не указаны, то и обжаловать положительно невозможно, либо с незначительным успехом. Поэтому, когда Управление ФМС отказывает выдавать полнотекстовое решение, УВКБ ООН рекомендует заявителям писать письменные обращения, для того, чтобы было выдано полнотекстовое решение. Если решение не выдается в течение месяца, тогда идти в суд и просить, чтобы решение было предоставлено. Пока практика невыдачи решений новая, до недавнего времени полнотекстовые решения выдавались, посмотрим, когда пройдет этот срок, месяц истечет, и посмотрим, что будет происходить после этого. Вам, адвокатам, надо идти дальше и представлять интересы ваших заявителей в суде.

В.В. Написанов.

Насчет повторных обращений, в Законе о беженцах сказано, что если лицо уже получило отказ и обращается повторно, но ничего не изменилось, это является основанием для того, чтобы не рассматривать по существу.

Реплика.

Но для того, чтобы убедиться в том, что ничего не изменилось, надо принять ходатайство. А человеку не дают это сделать.

В.В. Написанов.

В любом случае принимать человека надо, и хотя бы в эти пять дней, которые предписаны законом, надо выносить решение. Да, надо обосновать и сформулировать это все. Напишите нам, Карповцу, письмо, что отказали – прошу разобраться, сошлитесь на закон об информации, на указ президента о работе с письмами, заявлениями граждан, на все ссылайтесь. И вам дадут письменный ответ.

Т.М. Котляр.

В Калужской области полный текст решений на руки не выдавали. При этом то, что вы рекомендуете – напишите письменное заявление, и в течение месяца получите ответ, я предлагаю вспомнить, что в случае отказа надо обжаловать в течение

трехдневного срока в суд, иначе считается, что человек срок на обжалование пропустил. А обжалование уведомления, не зная мотивов, по которым отказано, действительно, крайне затруднительно.

В.В. Написанов.

Вам повезло, что я работал в различных правоохранительных структурах и знаю эту работу изнутри. В частности, мы тут говорили о судейской работе. Вы получаете решение суда в устном виде, не мотивированное ничем. Вам просто говорят — отказать. Что вы делаете? Вы пишете жалобу. Сначала пишете, что с решением не согласны.

Э. Таубулатов (адвокат, сеть «Миграция и право», г. Москва).

Нами составлен краткий аналитический обзор решений судов первой кассационной инстанции, которые были приняты по заявлениям лиц, получивших отказы в признании их беженцами или в предоставлении им временного убежища. Источником информации послужила наша база, это база сети «Миграции и Право». Мы прекрасно понимаем, что количественная выборка была недостаточна, но на этом этапе мы объективно не могли ничего поделать. Это промежуточные результаты, и мы будем продолжать работу в данном направлении. Тем не менее, то, что сразу бросилось в глаза — чрезвычайно мало отменяется решений ФМС об отказах в судах, и не замечать этот факт просто невозможно, даже несмотря на оговорки относительно того, насколько показательна данная выборка. В основном в решениях об отказе заявителям в удовлетворении их требований об отмене мы пришли к выводу, что суды просто не желают вникать в рассмотрение этих дел по существу, и шаблонно отписываются от них. Единственным доводом, который судьи приводят в обоснование принятых решений, является недоказанность заявителем того, что он испытывает реальные опасения стать жертвой преследования. Так, в мотивировочной части решения Замоскворецкого суда города Москвы от 2009 г., принятого по заявлению гражданина Афганистана об оспаривании решения ФМС от 2008 г., указано, например, что заявителем не приведено доказательств того, что имеются препятствия для его возвращения в страну гражданства. При чем тут препятствия, когда речь идет о наличии обоснованных опасений? Суд утверждает, что препятствий к возвращению нет, и на этом основании отказывает. Кроме того, например, в соответствии с пунктом 3 статьи 3 Закона о беженцах порядок признания лица

беженцем, установленный в указанной норме, является исчерпывающим и не предусматривает предоставления заявителем доказательств обоснованности опасений стать жертвой преследования. Но, тем не менее, суды — я говорю о Москве, потому что я работаю в Москве — регулярно отказывают в той или иной форме, не прямо, а в завуалированной форме, поскольку мы неоднократно обращали внимание судов на этот факт, на то, что законом не предусмотрено никаких доказательств со стороны заявителей. Раньше отказывали в более прямой форме, писали, что заявитель не доказал обоснованность собственных опасений. Сейчас это происходит в несколько иной форме, просто требуют в качестве доказательств, например, официальные справки МИДа, тогда как заявитель может предоставить отчеты *Amnesty International* или *Human Rights Watch*, которые суды почему-то не принимают во внимание. Они не говорят, что не принимают во внимание, просто судья берет документы, говорит, что приобщает к делу, и на этом все заканчивается. Информация, которая указывается в таких аналитических справках, в решениях не появляется. А появляется формулировка о том, что заявителем не представлены доказательства того, что обоснованные опасения существуют. Кроме того, очень часто отказывают, т.к. в отзывах миграционной службы указано, что заявитель не привел никаких сведений, относительно которых можно было бы сделать вывод о наличии какой-либо опасности в стране происхождения. Я часто присутствую в миграционных службах и неоднократно был свидетелем того, как подобные записи могли возникнуть в связи с неадекватным переводом.

Был недавно случай, когда я предварительно общался с заявителем, гражданином Афганистана, который однозначно указывал на то, что он опасается преследований со стороны государственных чиновников по определенной причине. При интервьюировании в миграционной службе переводчик, к моему удивлению, на вопрос о том, каковы причины нежелания афганца возвращаться, говорит, что причина в том, что заявитель желает остаться в Москве и получить работу. Я говорю: позвольте, как же так, мы с вами говорили совершенно о другом. Заявитель владеет английским, и я по-английски его переспрашиваю. Он говорит: да, действительно, именно это я и сказал на фарси. То есть перевод — и в данном случае трудно было ошибиться — преднамеренно неправильный. По крайней мере, у меня сложилось такое впечатление, доказать это я не

смогу, но я был свидетелем такого факта. У судей имеется, согласно части 2 ст. 249 ГПК РФ, право по своей инициативе истребовать доказательства, подтверждающие то или иное обстоятельство. Но на моей памяти ни разу судья не потребовал по собственной инициативе никаких доказательств. Судья ведет процесс так, как если бы это было дело в порядке искового производства, то есть стороны представляют доказательства – соответственно, если доказательства не представлены, то и решение будет соответствующее. Хотя здесь принципиально иной подход, и в ГПК он выделен в отдельную главу. Кроме того, при детальном изучении всех приведенных решений суда, я имею в виду Замоскворецкого суда, возникает впечатление, что нет никакого желания вникать. Просто воспроизводится в одних и тех же формулировках одни и те же решения, просто штампуются. И это нарушение самых основных принципов процессуального права, таких, как равенство всех перед законом и судом, осуществление правосудия на основе состязательности и равноправия сторон и т.д. И вплоть до совсем недавнего времени миграционная служба была неправомерно фактически освобождена от обязанности доказывания обстоятельств, послуживших основанием принятых решений, как это приписывает ГПК. То есть представители не являлись на судебное заседание, предоставлялся только отзыв, отзыв вручался в судебном заседании представителю и все, полемизировать было невозможно, можно было полемизировать только с этой бумагой, что чаще всего ничем не заканчивалось. Справедливости ради надо признать, что в последнее время, месяц, может быть, два, представители стали приходить. Не всегда, но появляются, хотя на результатах это никак не сказалось. То есть именно по московскому региону результаты крайне удручающие. Хотя некоторые коллеги мне говорят, что выборка была недостаточно показательная, что есть информация о других решениях, есть параллельная организация «Вера, Надежда, Любовь», у них результаты бывают. Но я этих решений не анализировал, анализировал решение по Сети.

Что касается решений из других регионов, то здесь ситуация другая, в лучшую сторону. Санкт-Петербург, Иваново, Пермь, Ростов-на-Дону, Белгород, Кавказские Минеральные Воды. Среди них есть решения, которые были приняты и пять лет назад, и шесть, тогда, возможно, тенденции были другие. Но закон-то один и тот же, ГК не менялся, Закон о беженцах не менялся. В принципе формально такое сравнение правомерно.

В этих решениях суды не удовлетворялись отсутствием у заявителей доказательств наличия обоснованности опасений, и удовлетворяли требования заявителей, ссылаясь на невыполнение территориальными органами возложенной на них Законом о беженцах и ГПК обязанности по проверке сведений. Кроме того, особого внимания требует стремление судов отдавать приоритет международным договорам, ратифицированным нашей страной. Такая позиция абсолютно правомерна, поскольку части 4 ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотрены законом, применяется право международного договора. Прописано в Конституции, но в наших судах, в особенности московских, ссылки даже на Конституцию никакого результата не дают. Например, отмена ряда решений УФМС по Санкт-Петербургу или Ивановской области об отказе в предоставлении временного убежища, в связи с требованиями Конвенции о защите прав человека и основных свобод о недопустимости вмешательства со стороны публичных властей в осуществление прав на уважение семейной жизни. Это происходило в случае наличия у заявителей супругов – граждан РФ. Ольга Цейтлина говорила, что теперь и у них поменялась ситуация. Но все-таки они были, по крайней мере. А что касается Москвы, я перебирал все решения, у нас отмена отказов происходит только в том случае, если были нарушены какие-то процедурные моменты, например, отсутствие переводчика, не осуществлялся перевод для лица. Или лицо прошло в УФМС медицинский осмотр – тоже решение отменяется. То есть процедурные моменты служат основаниями для отмены, но основанием никогда не служит несогласие суда с решением УФМС по существу. Только в том случае, если нарушен порядок принятия решений.

По решению Свердловского районного суда Белгорода от 2004 г., удовлетворено заявление гражданина Афганистана Мухаммада Зарифа об оспаривании решения Управления по делам миграции УВД Белгородской области от 2004 г. В мотивировочной части решения указано, что заявитель имеет основания для признания его беженцем, как следует из статьи 3-й, лицо обязано лишь сообщить сведения о наличии обоснованных опасений. Нет указаний о том, что гражданин обязан представлять доказательства. И здесь, как видно из решения суда,

заявитель представил суду ксерокопии документов о принадлежности отца к Коммунистической партии Афганистана и о прохождении службы в КГБ Афганистана. Например, ксерокопию в наших судах судьи не принимают и говорят — принесите оригинал. Если оригинала нет — это ваши проблемы. И, например, кроме того, в данном же решении суда приводилась статья из газеты «*Moscow Times*», и суд принял эту статью в качестве доказательства обоснованности и сослался на нее в своем решении. У нас ссылки на СМИ почему-то не работают, требуют справку МИД, страноведческую информацию УВКБ ООН тоже принимают, но на результате это не сказывается. Справка МИД вызывает интерес, который можно трактовать, я думаю, как завуалированное желание, чтобы заявитель доказал сам. То есть справка МИД — это документ, которому можно верить, это доказательство. А статья из газеты — нет.

Кроме того, хочется отметить, что тот подход, о котором я сейчас говорил, характерен для некоторых решений регионов, он полностью согласуется с определением от 7 августа 1995 г. судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ, которым было рассмотрено в порядке надзора дело по жалобе Какулия на решение миграционной службы Краснодарского края. В этом документе совершенно четко говорится, что никаких доказательств не требуется, решение Октябрьского районного суда Краснодара отменяется, тем не менее, поскольку в нашей правовой системе постановления ВС носят рекомендательный характер, по данной причине опять-таки предоставляем копии решения суда, на каждый процесс носим эти копии, но судьи никак не реагируют. Все то же самое можно сказать и применительно к определениям суда кассационной инстанции. Там, где находят процедурные нарушения в решениях суда первой инстанции, например, отсутствие переводчика или неуведомление лица, и это неуведомление подтверждено материалами дела, то решение отменяется. Но по существу никогда суд высшей инстанции не проявляет несогласия с решением суда первой инстанции.

Все это наводит на печальные мысли относительно судебных перспектив рассмотрения этой категории дел. И такая разница в подходе между региональными решениями и решениями столичного региона тоже нарушает одно из главных условий нормального функционирования всей правовой системы общества — единообразное применение норм права в деятельности судов. То есть российские суды столь неодинаково

подходят к применению норм права, что возникает сомнение в целесообразности обращения. Получается, когда нужно принять решение в какую-то определенную сторону – тогда принимается, когда не нужно – не принимается.

И. Щербакова.

Несколько слов о практике. Эмиль ссылаясь на то, что есть положительная практика в организации «Вера, Надежда, Любовь». Но, как он заметил, решения отменялись по процедурным моментам. Например, такие причины. Судом были установлены следующие факты и как результат отменялись решения об отказе территориальных органов ФМС. Это непредоставление в суд личных дел, в том числе первичных доказательств – анкет и опросных листов. Либо неполное, частичное, представление личных дел. Отсутствие подписи заявителя в указанных выше личных документах. Проведение анкетирования и опроса в отсутствие переводчика. Ненаправление лиц, ищущих убежища, на медицинское освидетельствование. И неизучение ситуации в стране происхождения. Было одно решение, в котором не прилагался анализ страноведческой информации при принятии решения об отказе. Также суды первой кассационной инстанции вразрез позиции ВС РФ, изложенной в пункте 20 постановления Пленума ВС РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий и бездействия органов государственной власти» возлагают обязанность по доказыванию незаконности решений, вынесенных органами ФМС, на заявителей. И, как мы знаем, данная позиция нарушает нормы материального права в части 1 ст. 249 ГПК по делам об оспаривании решений, действий и бездействия органов госвласти, где обязанность по доказыванию законности оспариваемых решений, согласно части 1 ст. 249, возлагается на орган или лицо, которые приняли оспариваемое решение. Или совершили оспариваемое действие или бездействие. Другой момент, на который также хотелось бы обратить внимание. Суды в настоящее время отказывают в признании незаконными отказов в предоставлении статуса беженца или временного убежища, в случае, если заявитель в судебном заседании не представил доказательства того, что лично в отношении него велось преследование со стороны государства или со стороны иных лиц, то есть именно элементы личного преследования рассматриваются и, к сожалению, не обращается пока внимание на схожие ситуации, про-

исходившие с лицами, имеющими то же происхождение или такие же обстоятельства дела. Хотелось бы обратить внимание, что, когда дела анализируются в судах, рассматривается именно преследование, произошедшее в прошлом, не анализируется ситуация в будущем, и в частности, если человек выехал до этого возможного преследования, которое могло быть осуществлено в отношении него, это также рассматривается не в пользу заявителя. Это основные моменты, на которые мы хотели обратить внимание при анализе тех судебных решений, которые попали к нам.

Реплика (ФМС).

Позвольте два слова. Может быть, это будет диссонансом с тем, что сказал предыдущий выступающий. Но хочу напомнить одну, с советских времен известную юмористическую фразу о том, что дело спасения утопающих – дело рук самих утопающих. Не думайте, что судьи, как тут говорили, обязаны по закону, по собственной инициативе сделать то-то и то-то. Для этого есть институт ходатайств. Обращайтесь с ходатайствами, просите, и отказ в удовлетворении может быть обжалован. Это ответ на один вопрос. Второе. Я пришел чуть пораньше и слышал выступление одного из коллег, Светлана Алексеевна говорила, что судьям надо обязательно давать отвод. Не надо отводов судьям, потому что отвод судье прописан четко и исчерпывающе в ГПК. Там пять позиций. Не подпадает под эти пять позиций поведение судьи – не надо никакого отвода, не надо его злить и отрывать от процесса, потому что он должен уйти, чтобы написать, и время рассмотрения затягивается. Его поведение – это основание для того, чтобы в коллегии написать. И если оно унижает достоинство, если оно в оскорбительной, недостойной форме высказано: «Два чеченца – слишком много». По поводу статьи из газеты и информации МИДа. Дело в том, что статья в газете – это мнение автора о той или иной ситуации, и ничего больше. Иногда газета или журнал сами пишут о том, что мнение редакции не совпадает с мнением автора. А вот МИД по закону является официальным государственным органом, который обладает правом предоставления и оценки информации об общественно-политической обстановке в государстве и в мире. Вот почему некоторые больше верят информации МИДа, чем другим источникам.

В.И. Битюцкий (юрист сети «Миграция и право», г. Воронеж).

Я немного удивлен этим анализом, особенно в части, которая касается рассмотрения в судах дел об афганцах. Я имею большую практику по этим делам. По обжалованию решений УФМС по Воронежской области по их отказам в предоставлении статуса временного убежища. В практике судебного обжалования в части доказывания была согласованная с УВКБ ООН процедура. Я ходатайствовал при возбуждении дела в гражданской процедуре о направлении его как на экспертизу по существу в УВКБ ООН. Каждое дело каждого афганца. Дело направлялось тогда, когда в нем достаточно было накоплено материалов, и со стороны ответчика, или лица, которое якобы нарушило права, и со стороны заявителя. После этого от УВКБ ООН в этом деле появлялось фактически заключение, которое содержало не только общие фразы о положении в Афганистане, но и некую их трактовку применительно к данному заявителю. Это было очень существенным, доказательным документом, который не мог не учесть суд с другой стороны, который, конечно, не могли не признать и представители УФМС по Воронежской области. И все эти дела благополучно были разрешены в пользу заявителей. И сейчас таковых нет только потому, что нет заявлений. Я не знаю, почему эта практика здесь не прозвучала, она была. Может быть, она отменена, у меня уже два года нет таких дел. Но все, которые были, были решены положительно.

Другой вопрос касается не только обжалования этих дел, но и вообще процедуры обжалования в суд действий и решений, нарушающих права граждан и т.д. Все вы знаете этот закон и главу ГПК. Совершенно правильно было замечено, что в этом законе не существует принципа диспозитивности, в этом законе предусмотрен принцип виновности отказавшего органа. Это так называемая презумпция виновности, она заложена в этот закон и, конечно, нужно на это опираться. Но судья – живой человек, вы его тоже поймите, откуда он будет черпать информацию, которая более убедительна, чем та, которую предоставил ему ответчик, решение которого обжалуется. И даже тогда, когда судья хотел бы принять некое свое решение, вы понимаете, в какой тяжелой ситуации он находится. Когда идут такие дела целой группой, вы понимаете, что это не просто «Сидоров перегородил огород у Федорова» – тут судья волен решать именно так, как он думает по данному вопросу. А в делах, о которых сегодня идет речь, так или иначе, складывается опре-

деленная судебная практика решения. И судья находится под огромным влиянием судебной коллегии, которая будет просматривать его решения. А судебная коллегия находится под большим влиянием председателя суда и ВС. И если этот вопрос каким-то образом обсужден судебными органами в совещательном порядке, как к таким делам относиться, и ими выработано некоторое решение, то судья первой инстанции — здесь просто ягненок. И это тяжелая проблема вообще по всем делам по обжалованию действий и решений органов государственной власти. К сожалению, я нигде не мог высказаться, кроме как здесь, и поэтому я здесь говорю — что с этим делать? Первое, что нужно сделать, — обратить внимание на статью 7 Закона об обжаловании в суд действий и решений вот этих самых органов. Обратите внимание: там сказано, что суд признал нарушение закона со стороны государственного органа. А это у нас, как правило, не просто какие-то председатели колхозов, это у нас государственные служащие, а они подчиняются иному закону и режиму в своих действиях. Суд обязан вынести решение о наказании такого человека, такого государственного служащего. Это нигде не делается. Поэтому у нас суды завалены миллионами жалоб. О том, что у человека не принимают, к примеру, заявление — получается, для того чтобы подать заявление, он сначала должен сходить в суд, суд признает, что орган тот или иной неправильно сделал, что не принял заявление, и обяжет это заявление принять. Таким образом, суд попадает в систему чисто административного рассмотрения вопроса о принятии заявления — но суд — это не административный орган и не часть административной системы. А поэтому до тех пор, пока мы не будем требовать от судов исполнения 7-й статьи в тех случаях, когда государственный орган принял неправильное решение, и это принято судом, и если чиновник не будет наказан — хотя бы один на всю Россию, — положение не изменится. Но как только хотя бы один чиновник будет наказан за то, что он неправильно отказал человеку в приеме какого-то заявления, вы сами убедитесь, что все последующие чиновники этого никогда больше не будут делать. Если даже наказание будет элементарным, например, вид о неслужебном несоответствии.

С.А. Ганнушкина.

Это замечательно, но, к сожалению, нам гарант всех наших прав четко объяснил, что судью с противоположной, обвинительной, административной стороной объединяет профессио-

нальная, корпоративная и психологическая общность, единство. И пока это единство не будет разрушено, мы можем произносить эти речи, но без всякого результата. Потому что нам никто не скажет, что это неправильно, вопрос в том, как сделать так, чтобы правильное реализовалось. Пока нам это не удастся.

В.И. Битюцкий.

Когда вы меня упрекаете, что я сам не требую от судьи этого, я боюсь того, что вот это самое содружество суда и административных органов тем более поставит судью на сторону административного органа и его чиновников, он будет еще больше бояться причинить им вред. И тогда положительных решений будет еще меньше. Наконец, хочу сказать о главном. Чтобы сделать, как правильно заметила Светлана Алексеевна, суд независимым от административных органов, необходимо сделать следующее в этой самой судебной реформе, о которой я много слышал, но ничего толком не вижу. Нужно либо вернуться к системе судей, судей в присутствии двух народных заседателей по делам об административном обжаловании – только по этим делам, именно по этим, – где судья фактически должен быть гарантирован от влияния извне. Либо такие дела должны рассматриваться в составе трех судей, – только тогда они получат настоящую независимость и от предубежденности кассационной инстанции, и от давления административных органов. С тремя судьями бороться сложнее. У трех судей в три раза больше совести, чем у одного человека. Поэтому я считаю, что эта судебная реформа направлена на усиление авторитета суда первой инстанции. Это единственное наше спасение и единственная гарантия в наших делах по обжалованию действий административных органов.

С.А. Ганнушкина.

Мы много говорим о реформе, но пока она буксует. И в соседних аудиториях о ней говорят, и сегодня был Совет при президенте, и там говорила о судебной реформе Т.Г. Морщакова.

Реплика.

Я хотел бы возразить относительно юридической силы решений ВС. Дело в том, что с недавнего времени появилось такое понятие, как «судебная практика является определенной». Ввел его, в общем-то, арбитражный суд. В своем регла-

менте арбитражных судов он указал, что с момента опубликования постановления президиума либо пленума, либо информационного письма практика по данному вопросу является определенной, и судам надлежит руководствоваться ею именно таким образом. Одновременно было выпущено информационное письмо, касающееся пересмотра дел по вновь открывшимся обстоятельствам. И эти обстоятельства послужили основанием для рассмотрения дел в КС. И КС сказал, что это нормально, что нижестоящие суды руководствуются практикой вышестоящего суда. То есть решение ВС — тут собственно полная аналогия. И кстати, сослался на КС, в том числе, и на практику Европейского суда. В тексте жалобы нужно не бояться ссылаться на конкретное решение ВС как на свою позицию. И пусть суд опровергнет решение ВС.

И. Щербакова.

В УВКБ продолжается такая практика: мы пишем письма поддержки по определенным делам, если нам предоставляют необходимую информацию по ним. Мы пишем заключения для суда. Вам просто нужно к нам обратиться и описать ситуацию. Мы ее оценим и составим экспертное мнение по данному вопросу. Если есть необходимость — пожалуйста.

Реплика.

В продолжение краткого аналитического обзора судебных дел. Я хотел бы показать в цифровом выражении. Например, в 2009 г., я ссылаюсь на цифры или отчеты сети «Миграция и Право», в производстве находилось 302 дела, из них 21 дело было закончено, и из них всего одно дело было рассмотрено положительно. Это о чем-то говорит. Можно отметить только то, что здесь не указываются страны происхождения всех тех дел или заявителей, по заявлениям которых были рассмотрены эти дела. Можно еще привести сравнение с индустриальными странами, где процент принятия положительных решений составляет чуть более 40%. Ситуация в судах у нас оставляет желать лучшего. И чуть лучше ситуация в отношении предоставления временного убежища. Из 33 окончанных дел по 18 было принято положительное решение, 13 из них — ивановские дела, известные всем нам, поданные в ЕС. За первый квартал 2010 г. из 11 окончанных дел было принято 1 положительное решение на сегодня. И по временному убежищу из 8 по 3 было принято положительное решение. То есть чуть лучше в отношении временного убежища.

Т.М. Котляр.

Суды не столь плохи, как нам кажется. И судьи не каждый день рассматривают такие дела. Они с удовольствием берут образцы судебных решений на эту тему для ознакомления. По крайней мере, никогда не отказывают. Не только ВС и КС, но просто аналогичные решения по аналогичным делам, чтобы посмотреть, о чем речь. Обжалование в суд недопуска к процедуре, отказа в рассмотрении по существу ходатайства о признании беженцем необходимо. Суды и судьи хорошо понимают, что недопуск к процедуре незаконен. Мы должны не только статистику смотреть, но и содержание своих действий. Часто мы помогаем подать ходатайство о признании беженцем для того, чтобы потом подать на временное убежище с надеждой, что там есть основания. Поэтому во многих случаях мы не подаем жалобу на отказ в признании беженцем, а сразу подаем ходатайство на временное убежище. Во многих случаях, когда мы подаем жалобу на отказ, мы это делаем только для того, чтобы еще на три месяца продлить свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем и регистрацию.

С.А. Ганнушкина.

Я все-таки надеюсь, что, когда мы подаем ходатайство на статус беженца, мы это делаем по отношению к тем людям, которые, по нашему мнению, имеют право на этот статус претендовать. Другое дело, когда мы понимаем, что это безнадежно, и понимаем, что мы, по крайней мере, обеспечим человеку полгода легального пребывания на территории России. Тем не менее, я просто не знаю случаев, когда бы мы это делали по отношению к людям, которые на статус не имеют права. Думаю, что все наши грузины из Абхазии и прочие, для которых мы это делаем, вполне могут считаться беженцами. Я думаю, что эту работу по анализу практики нужно продолжать. Мало того, ее нужно популяризировать. Если бы у нас был хороший, законченный анализ, то мы могли бы его предъявить и в ФМС, и опубликовать, и направить в ВС, где анализ судебной практики — одна из составных частей его деятельности, и там возьмут наши наработки для того, чтобы ими воспользоваться. Это тоже один из способов влияния на ситуацию. Возможен доклад на эту тему на Совете по правам человека при Президенте и т.д. То есть активная общественная деятельность в этом направлении дает какие-то возможности.

Е.Ю. Буртина,
*заместитель председателя Комитета
«Гражданское содействие»*

Опыт работы с беженцами из стран Африки

Речь идет о совсем небольшом опыте. Конечно, африканцы у нас появлялись и раньше, но регулярными посетителями нашей приемной они стали с конца 2009 г. В количественном отношении они составляют меньшинство посетителей, однако это меньшинство отнимает у нас значительную часть времени. В конце 2009 г. африканцы массово появились у нас по той причине, что НПО «Солидарность», которая им помогала ранее, прекратила свое существование. Я хочу поделиться некоторыми впечатлениями от работы с африканцами.

Какого рода наблюдения сложились после 10 месяцев тесного общения с этой группой мигрантов? По моим впечатлениям, это наиболее беспомощная и самая уязвимая группа мигрантов из всех, с кем нам приходилось иметь дело. Пытаясь понять, в чем источник этой беспомощности, я сравнила их с другими иностранцами, а именно с афганцами. Оказалось, что афганцы лучше себя чувствуют в России, чем африканцы. Афганцев в России много, существует афганская община, и новички, прибывающие сюда, почти всегда находят контакты в этой среде. Почти всегда приехавших земляков примут на ночлег, накормят, дадут совет. У африканцев, а это люди из разных стран, нет никаких контактов, когда они сюда приезжают, нет ни знакомств, ни связей. Сойдя с самолета в московском аэропорту, они как будто выходят в открытый космос и просто не знают, что им делать.

Один из африканцев, с которым я разговаривала в центре временного размещения в Очере, рассказал историю о том, как он шел в московскую миграционную службу. Движение к московской миграционной службе заняло у него три месяца. Он не знал языка, у него было 4 евро в кармане, какая-то женщина дала ему денег в аэропорту для того, чтобы он доехал до одного из московских вокзалов. Он попал на вокзал, но это его никак не приблизило к миграционной службе. Он пытался купить еду на часть из своих четырех евро, но у него не принимали эти деньги. Некоторые люди давали ему еду, другие пытались ее отнять, его избили, пытались украсть вещи. Так продолжалось несколько дней, наконец, он встретил африканца, который

сказал, что в Подольске есть такое место, квартира, где африканцы занимаются ремонтом и где можно пожить. Два месяца он работал в этой квартире в Подольске за еду и ночлег. Потом работа закончилась, а к решению своих проблем, к миграционной службе он никак не приблизился. Он вернулся в Москву, где другой африканец подсказал ему, как добраться до УВКБ ООН. В УВКБ ему объяснили, что надо идти в миграционную службу. Но он без денег и без языка еще месяц пытался добраться до миграционной службы. Этот человек прилетел по визе из Кот д'Ивуара. Его имя Байли Мори.

Он рассказал свою историю специально для того, чтобы мы знали, с какими проблемами сталкиваются африканцы, когда приезжают в Россию. Если делать какие-то выводы из этой истории, то первый — что в московских аэропортах должна быть информация в виде рекламных щитов или листовок для информирования людей, хотя бы на английском и французском языках. Многие африканцы владеют этими языками.

Если сравнивать африканцев с другими группами мигрантов, шансы на трудоустройство у них, на мой взгляд, наименьшие. Здесь играют роль и незнание русского языка, и отсутствие связей — им просто некому подсказать, как устроиться. Кроме того, по моему впечатлению, даже африканцам с образованием, документами и какими-то контактами устроиться здесь гораздо сложнее, чем тем же афганцам. На мой взгляд, у нас действует широко распространенный, неосознанный, но устойчивый, во многих случаях неагрессивный расизм. Африканцев просто не воспринимают всерьез. Работодатель, даже не считающий себя расистом, не воспринимает африканца всерьез как работника. Отсутствие работы, невозможность снять жилье, и в результате бездомность. Африканцы чаще, чем представители других групп мигрантов, становятся бомжами. Да, в Москве присутствуют чернокожие бомжи. Легко себе представить, каково оказаться на улице людям, прибывшим из Африки. Я не знаю о конкретных трагических случаях, но мне представляется весьма правдоподобным, что они погибают на улице во время морозов. Я считаю, что Россия не может выполнять свои обязательства по работе с беженцами из Африки, не вправе принимать беженцев при отсутствии центра временного размещения в столичном регионе, а именно сюда в основном и прибывают африканцы, как правило, по воздуху.

Особенности этой группы мигрантов диктуют и нам, сотрудникам НПО, необходимость расширять круг обязанно-

стей по опеке над ее представителями. Эти люди на первых порах не могут без посторонней помощи ни посетить миграционную службу, ни обратиться в медицинское учреждение, или какое-то другое учреждение. Сопровождение должно быть квалифицированным, сотрудник или волонтер должен владеть английским или французским языком. Вся работа с этой группой мигрантов требует более высокой квалификации работников НПО.

В работе с беженцами из Африки мы столкнулись с большими трудностями в получении страноведческой информации, если сравнивать, например, с Афганистаном, к которому как мировой проблеме привлечено внимание, и поэтому существует множество источников информации, в том числе на русском языке. Африка – это множество стран, а информации в российских СМИ о событиях в Африке не так уж много, она не актуальна для России. Основные правозащитные организации, которые следят за ситуацией в области прав человека во всем мире, обладают информацией, но если посмотреть в отдельности по каждой стране, то этой информации совсем немного. Соотнести эту незначительную информацию со случаем конкретного человека бывает очень трудно. Скудость информации, ее труднодоступность, недостаток опыта в работе с африканцами приводит к тому, что часто мы затрудняемся в оценке обоснованности опасений того или иного лица. Наша непосредственная реакция на рассказ и информация, которую нам удалось добыть, формирует у нас одно мнение, а, например, в УВКБ ООН другое мнение, и мы не знаем, как сопоставить эти позиции, и не можем прийти к единому мнению или хотя бы понять, в чем источник непонимания и разногласий. Не знаю, какой может быть выход из этой ситуации, но, возможно, надо сделать поиск страноведческой информации по Африке предметом специальной деятельности, ввести какую-то должность. Не знаю, где такой человек должен работать, но необходимо, чтобы этот сотрудник работал на нас, на УВКБ ООН и другие организации, имеющие дело с мигрантами, вел мониторинг ситуации в странах Африки, сбор информации, подбор по конкретным делам.

С.А. Ганнушкина.

Действительно, для нас это новая и очень серьезная проблема, потому что без нашей поддержки эти люди могут просто погибнуть. Наша попытка пригласить МИД для получения

страноведческой информации показала нам, что МИД абсолютно не готов к исполнению этой задачи. Во всем мире этим занимаются МИДы. Сотрудник МИДа, выступавший на нашем семинаре, имеет огромный запас опыта и знаний, но абсолютно лишен представления об обязанностях государства в этом случае – что нужно делать, что может лечь на их плечи. Он считает, что убежище никому давать не надо.

Африканцы появляются у нас очень просто. Когда были события в Сомали, много лет назад, недалеко от Москвы был центр, где мы опрашивали людей. Там была семья, которая получила российскую визу для участия в велотреке. Это была глубоко беременная дама с девятью детьми. Нашу визу получают по-разному. И каждый раз, когда мы задаем людям вопрос, который почему-то все время задает ФМС: почему вы приехали в Россию? Они говорят – мы ехали не «в», а «из». Налажен какой-то канал, люди получают визу и уезжают туда, куда им удалось получить визу, и где за это пришлось меньше заплатить. Кто-то приезжает нелегально, но в основном они прилетают самолетами. Рассказывают о разных причинах, но в большинстве приезжают по тем же причинам, что и остальные беженцы. В Африке идет такая же жизнь, там есть государства, которые, как и Европа, пытаются отгородиться от других, например, Южная Африка, потому что она привлекательна. Там идут аналогичные процессы, но плохо известные нам.

Реплика.

Свежий опыт работы с беженцем из Эритреи. Напрямую они не могут попасть в Россию, потому что провинция огорожена, и идет преследование, как это у нас было при советской власти, неправых религиозных учений. А правые – это ислам, традиционное христианство – католицизм, православие, остальные – вне закона. Применяются пытки, чтобы люди отреклись от веры. Эритрейцы бегут на территорию Судана. А в Судане своя провинция, Дарфур, она считается мятежной. Правительство Эритреи помогает этой провинции, поэтому беженцев из Эритреи в Судане объявляют шпионами. Но самое удивительное, что от нашего Кубанского института физкультуры в Судане действует некая организация, которая выдает визы спортсменам и принимает их на учебу в Краснодар. Спортсмен проучился 4 года, но назад ехать не хочет. Некоторых вербуют для игры в футбольных клубах, потом отчисляют, после чего они появляются у нас.

Тема 2. ЗАЩИТА ОТ ЭКСТРАДИЦИИ ЛИЦ, НУЖДАЮЩИХСЯ В УБЕЖИЩЕ

С.А. Голубок,

*диссертант кафедры международного права
Санкт-Петербургского государственного университета,
сотрудник Страсбургского суда*

Практика защиты лиц, ищущих убежище, и мигрантов с использованием международных механизмов

Мое выступление будет посвящено трем темам, которые имеют значение для миграционных адвокатов, работающих с ЕСПЧ. Во-первых, изменениям, которые будут внесены в систему функционирования ЕСПЧ протоколом № 14, вступающим в силу с 1 июня 2010 г. Во-вторых, будет освещена новая практика суда по миграционным делам, в основном, это постановления, принятые в 2009 г., и, в-третьих, несколько слов будет сказано о возможности участия в исполнении постановлений ЕСПЧ, участие представителей гражданского общества в этом процессе.

Относительно 14-го протокола. Это важно знать, так как это первая реформа суда за последние 12 лет. Последняя реформа суда произошла в 1998 г., когда вступил в силу протокол № 11 к Конвенции и был создан суд в том виде, в котором мы его знаем сейчас. С тех пор основной проблемой функционирования суда стало огромное количество жалоб, поступающих в суд. Не было ни одного момента, начиная с 1998 г., чтобы суд рассматривал больше дел, чем в него было подано. В связи с этим растет значительный массив нерассмотренных жалоб, в настоящее время это больше 100 тыс. дел. Сроки рассмотрения дел в ЕС огромные, сам суд признает, что если бы к самому суду применялась Конвенция, то такие сроки приводили бы к нарушению статьи 6-й Конвенции в части длительности. Это меньше ощущается в отношении миграционных дел, так как суд старается приоритизировать дела и рассматривать дела о депортации, об экстрадиции быстрее, чем остальные дела. Но даже эти дела рассматриваются годами. Связано это с тем, что львиная доля жалоб не требует серьезной юридической работы, но требует

технической работы по их рассмотрению. Это либо явно обоснованные жалобы, либо явно необоснованные жалобы. Из России, к сожалению, приходит больше всего именно последних, их более 95%. Однако проблему составляют и первые. Поступают так называемые клоновые дела — жалобы, связанные с повторяющимися нарушениями, и их также приходится рассматривать. В этой связи 14-й протокол изменяет формации суда, изменяет те судебные механизмы внутри суда, которые принимают решения. По явно необоснованным жалобам решения будут приниматься судьей единолично, по явно обоснованным жалобам — комитетом из трех судей. При этом явно обоснованными жалобами будут считаться те жалобы, в отношении которых уже сложилась устойчивая судебная практика. Что это такое, предстоит ответить суду после 1 июня. Наверное, можно ставить вопрос о том, что устойчивая судебная практика сложилась, например, по делам об экстрадиции в Узбекистан тех, кто по определенным статьям преследуется там. А может быть, и нельзя так сказать. Ответ на это даст суд. По-видимому, в интересах заявителей следует сказать о том, что такая практика сложилась, для того чтобы их жалоба рассматривалась не Палатой из 7 судей, а Комитетом из трех судей, правовые последствия решения которого будут теми же.

Не знаю, насколько это ускорит рассмотрение дел, но это точно увеличит количество опций, которые будут иметься у суда в отношении того, куда направить ту или иную жалобу. Кроме того, 14 протокол вводит дополнительный критерий приемлемости. Заявитель, помимо всего прочего, должен будет доказать, что в результате нарушения им был понесен значительный вред. Так же как и с явно обоснованными жалобами, которые основываются на сложившейся судебной практике, этот критерий — «значительный вред» — кажется, с одной стороны, очевидным. С другой стороны, возникает масса правовых вопросов, на которые ответит только суд, в том числе, что такое «значительный вред». Квантифицируется ли это понятие, либо оно качественное. Можно ли говорить, например, о значительном вреде в ситуациях, когда человек уже депортирован, находится в другой стране, но там вроде бы нормально себя чувствует? Насколько «значительный вред» пересекается со «статусом жертвы»? На все эти вопросы даст ответ суд, надо понимать, что это теперь дополнительный критерий приемлемости. Но так как этот критерий приемлемости вызывает массу вопросов, в протоколе содержится отдельное указание на то,

что в течение первых двух лет его действия, то есть до 2012 г., решение о том, есть ли значительный вред или его нет, может приниматься только палатой. Судьи единолично и комитеты не смогут по этим основаниям признавать неприемлемой жалобу. Это важно, это позволит собраться на 33 семинаре и посмотреть, какое значение критерий «значительный вред» имеет в отношении тех дел, с которыми сталкиваются присутствующие здесь. Я понимаю, что это – прежде всего решение судьбы человека, и вряд ли здесь можно значительный вред определять деньгами или чем-то еще.

Кроме того, 14 протокол вводит несколько технических изменений в систему функционирования суда. В частности, изменен срок, на который избираются судьи. Сейчас это 6+6, то есть шестилетний срок, на который судья может быть однажды переизбран, по мнению некоторых, это вызывало некоторую зависимость судей от правительства в течение первого срока полномочий, так как судья старается хорошо себя вести, чтобы его перепредложили. И были случаи, когда не в меру либеральные судьи не оказывались в списке заново предложенных кандидатов. В связи с этим 14 протокол вводит единый девятилетний срок полномочий судьи. Интересный вопрос, по которому есть перспектива дальнейшей работы, это изменение статуса Комиссара Совета Европы по правам человека. Как вы знаете, эту должность сейчас занимает Томас Хаммерберг, ведущий правозащитник, который в 1980-х гг. возглавлял «Международную амнистию» и занимался отдельно темой прав ребенка, возглавлял очень авторитетную неправительственную организацию в Швеции. При этом он не юрист и может на проблему смотреть более широко. У Комиссара появляется право вступать в качестве третьего лица в дела, рассматриваемые в суде. Что это, в свою очередь, значит? Это значит, что можно просить Комиссара вступить в качестве третьего лица по делам, рассматриваемым в суде. Я не думаю, что нужно к этому положению относиться с излишним оптимизмом, потому что у Комиссара несколько иной мандат, чем у суда. Комиссар не занимается и не должен заниматься конкретными делами, хотя, наверное, определенный вклад в их рассмотрение вносит. Он должен определять мнение Совета Европы относительно положения с правами человека в той или иной стране и по той или иной теме в целом. Индивидуальными делами занимается суд. В связи с этим возможное вступление Комиссара в качестве третьего лица в процесс в суде вызывает практические или,

может быть даже политические, проблемы. Если Комиссар вступает в конкретное дело, правительство, то или иное, сразу же спросит: а почему он вступает в дело против нас, а не против другой страны? И, наоборот, правозащитное сообщество может задавать ему вопросы: почему он по одной теме вступил в дело, а по другой – нет. Я думаю, что Комиссар будет использовать это полномочие крайне осторожно, а если и будет вступать в дела, то только в те, которые имеют общеевропейское значение. В качестве примера можно привести дела, связанные с правами цыган. (Это мое личное мнение, как и всё, что я сегодня говорю.) Например, право цыган на образование. Вы знаете, что судом вынесено уже второе постановление по этой теме, по дискриминации в сфере образования – это проблема трансграничная, затрагивает феномен, общий для разных европейских государств. Вот эта тема – для Комиссара. То есть конкретные проблемы невыдачи разрешения где-то и кем-то – это тема для суда, но не тема для Комиссара. С другой стороны, вступление Комиссара в дело, без сомнения, повысит его статус, значение и совсем по-другому заставит всех, в том числе СМИ, относиться к делу. Недавно состоялась межправительственная конференция в Интерлакине, посвященная будущему суда, дальнейшему реформированию суда. Россию представлял министр юстиции Коновалов. Все сошлись на мнении, что 14-й протокол – это только начало пути. По большому счету, это косметические меры, направленные на то, чтобы у суда появились дополнительные возможности работать быстрее, но требуется перестройка всей системы в целом. Суд не может работать в условиях, когда он рутинно получает больше дел, чем может переработать. Есть разные точки зрения, но, возможно, тот суд, как мы его привыкли видеть, в который можно очень легко обратиться, в который можно отправить листок бумаги и в ответ получить весь пакет документов о том, как обращаться в суд, в который можно в любой момент позвонить или написать, такой суд, наверное, скоро останется в прошлом. Или, во всяком случае, серьезно изменится. Доступность ЕСПЧ делает его очень уязвимым и во многом – жертвой собственного успеха. Это проблема, которая ставит под угрозу существование суда в значительной степени, это говорит и руководство суда.

Вопрос.

Вы обозначили цифру – 95% жалоб, поступающих в ЕС из России, не обоснованы. Что это значит? Или считают россий-

ское правосудие несправедливым, или содержание жалоб не позволяет сделать вывод о том, что эти жалобы могут быть признаны приемлемыми?

С.А. Голубок.

Я отвечу в два приема. Во-первых, ЕСПЧ не может считать правосудие страны в целом справедливым или несправедливым. ЕСПЧ рассматривает конкретную ситуацию и приходит к выводу о том, было ли справедливым рассмотрение конкретного дела. Никто никогда не ждал от ЕС общих выводов. И я думаю, что это очень серьезное недопонимание, которое возникает в среде сотрудников государственных органов, в среде правозащитников и многих других. Повторю еще раз: ЕС не занимается общими вопросами справедливости правосудия в стране в целом, а занимается конкретными делами. А в конкретном деле заявителя очень часто бывают нарушения, либо те или иные жалобы не отвечают формальным критериям приемлемости – подано с нарушением срока, не исчерпаны внутригосударственные средства правовой защиты. Либо жалоба написана таким образом, что она не затрагивает конвенционного вопроса. Например, когда в жалобе говорится о том, что заявители не согласны с решением суда, что оно не соответствует национальному праву, или оно принято несправедливо. Само по себе такое заявление приводит к тому, что жалоба признается неконвенционной, и она не может быть судом интерпретирована как жалоба на нарушение конвенции. Есть достаточно большое количество конвенционных проблем: пытки в стране назначения, разделение семьи, не ограниченное сроком содержание под стражей в ожидании экстрадиции – те проблемы, на которых я остановлюсь позже. Это конвенционные проблемы. «Меня обидели, меня не выслушали, да и вообще они все плохие» – это неконвенционная проблема. Слишком часто жалобы в ЕСПЧ пишутся как надзорные жалобы. Это типичная ошибка как заявителей, которые не представлены адвокатами, так и адвокатов. Насколько я знаю, та же проблема существует и в КС. Когда значительная часть жалоб, поступающих в КС, не затрагивает конституционных проблем. Хотя, может быть, та ситуация, которая описана в жалобе, и представляет собой незаконное, произвол или что-то еще. Это не задача суда – за заявителя трактовать. Только заявитель может сказать, что его право нарушено, и это должно быть конкретное нарушение, очень четко сформулированное, не обязательно расписанное

на 100 страницах, или диссертация по этой теме. Но это должно быть четкое предложение, из которого понятно, в чем заключается конвенционная проблема. И, к сожалению, больше 95% жалоб – это либо жалобы, не отвечающие формальным критериям приемлемости, либо жалобы просто на нарушение национального права, либо это жалобы, где может быть и есть конвенционная проблема, но она не сформулирована – и никто не будет ее формулировать за заявителя. Основной корень проблемы, на мой взгляд, все-таки в том, что значительное число заявителей не представлено никакими юристами. И люди пишут килограммами жалобы и т.д. И если там где-то на полстраницы спрятан конвенционный вопрос, то большая вероятность того, что он не будет замечен. Слишком много непредставленных заявителей, которые пишут заявления как надзорные жалобы. По теме неприемлемых жалоб недавно мой коллега Григорий Диков опубликовал полемическую заметку, которая опубликована на *Polit.ru*. Вы можете прочитать, автор подробно расписывает категории неприемлемых жалоб и высказывает свою точку зрения о том, почему эти жалобы заканчиваются так, как они заканчиваются.

Вопрос.

Как может отразиться ратификация 14 протокола на судьбе совершенно конкретной жалобы, как вы сказали, по уже апробированной, сложившейся практике неисполнения судебных решений национальных судов? Жалоба коммуницирована, но была приостановлена, отложено рассмотрение в связи с принятием пилотного постановления «Бурдов-2», было предложение заключить дело миром. Но пока дело не завершено, общего языка мы найти не сумели. Что будет теперь с подобными жалобами?

С.А. Голубок.

Хороший вопрос. Изменение рассмотрения таких дел никак не связано с 14 протоколом, оно связано с пилотным постановлением по делу «Бурдов-2». Как вы знаете, в этом постановлении правительству дан годичный срок на создание внутригосударственного средства правовой защиты, этот срок истекает на днях. Создано ли это внутригосударственное средство правовой защиты, предстоит решить суду. Насколько я знаю, существует несколько проектов. Как недавно в интервью сказал Анатолий Иванович Колер, судья нашего суда, этих проектов уже так много, что он перестал их читать. Наверное, предстоит подо-

ждать немного. С точки зрения концепции пилотного постановления, если внутригосударственное средство правовой защиты, создание которого требует суд в пилотном постановлении, не создано, то те дела, которые заморожены, должны быть разморожены и рассмотрены по существу. Поэтому ответа нужно подождать. Мы знаем, насколько быстро российские власти могут принимать новые федеральные законы, если это нужно, поэтому, нас ждут в ближайшее время большие сюрпризы. Но принятие этого закона не означает автоматически, что это средство создано. Создано ли средство внутригосударственное – решает суд. Это вопрос приемлемости жалобы. Как и любой другой вопрос приемлемости жалобы, он решается судом. И если мы посмотрим итальянскую практику, где было создано это внутригосударственное средство правовой защиты, то большой вопрос, насколько оно эффективно, потому что само рассмотрение дел в этом новом внутригосударственном средстве правовой защиты тоже стало чрезмерно длительным. И это интересный источник вдохновения для адвокатов, занимающихся этой темой: что такое действительно эффективное средство правовой защиты, это вопрос, который будет решаться судом, а текста закона вряд ли будет достаточно, важна будет практика его применения.

М.Е. Петросян.

С явно обоснованными жалобами все ясно. А что касается явно необоснованных? Тех, которые рассматриваются единолично? Они рассматриваются на стадии перед коммуницированием. А если жалоба признается необоснованной, то она снимается?

С.А. Голубок.

Да, тогда она признается неприемлемой, о чем заявителю направляется письмо. Сейчас такие жалобы рассматриваются комитетом из трех судей, они будут рассматриваться судьей единолично. Это так называемые комитетские дела. Это жалобы, которые признаются неприемлемыми без коммуникации.

Перейдем к новым делам, которые суд рассмотрел. Я разделил их по трем блокам. По 3-й статье, по попыткам в стране назначения, по 5-й статье – содержание под стражей в ожидании экстрадиции и по 8-й статье – принцип единства семьи, то, что сегодня обсуждалось. В материале, который вы получили, есть перевод основных параграфов постановлений, которые подготовил я, это не значит, что это официальный перевод, это

просто рабочий перевод с английского и французского, в зависимости от того, на каком языке написано постановление. Я специально подобрал по паре постановлений по каждой теме, в одном из которых установлено нарушение, а в другом нарушение не установлено. Потому что я понимаю, что позитивная практика всех очень радует, но мы должны понимать и то, каким образом подаются жалобы, которые приводят к отрицательному решению. Первое очень важное дело, это дело «Кабулов против Украины», связанное с экстрадицией в Казахстан. В материале говорится, что высылка в Казахстан является нарушением 3-й статьи, причиной названо содержание под стражей в казахских тюрьмах. Не конкретный риск конкретного заявителя, а общая ситуация в казахских тюрьмах. При этом суд указал на доклады международных межправительственных организаций, на доклады международных организаций, которые посещали казахстанские тюрьмы. Казахстан председательствовал в ОБСЕ и для того, чтобы показать свою открытость миру, пустил очень много делегаций, в частности, в мае 2009 г. казахстанские тюрьмы посетил Манфред Новак, специальный докладчик по пыткам, который выступил с разгромным докладом по ситуации. Все эти материалы позволили суду утверждать, что условия содержания под стражей в предварительном содержании в Казахстане являются пыточными. Отмечены такие проблемы, как излишняя населенность тюрем, отсутствие нормального питания и отсутствие медицинской помощи. При этом суд отдельно подчеркнул, что Кабулов не смог доказать, что он подвергнется там пыткам сам. Но тот факт, что он будет находиться в СИЗО, означает, что в отношении него будет нарушена 3-я статья.

Интересно, что суд отдельно остановился на вопросе так называемых дипломатических гарантий по делам, связанным с высылками под пытки, это одна из самых противоречивых тем. Насколько риск подвергнуться пыткам будет устранен, если государство назначения даст гарантии того, что пытки не будут применены. Практика суда здесь может быть истолкована по-разному. Кто-то пытается доказать, что суд в принципе считает, что никакие дипломатические гарантии ничего не изменят, кто-то говорит, что когда-нибудь дипломатические гарантии будут признаны, если они будут конкретными и если будет предусмотрен механизм комплементации этих гарантий. Например, если это высылка из Украины в Казахстан, то в гарантии будет сказано, что украинские консульские долж-

ностные лица смогут посетить человека в тюрьме, что к нему будут допущены НПО и т.д. Вот в этом постановлении при рассмотрении вопроса о гарантиях суд ограничился тем, что он посчитал гарантии неконкретными. Гарантии были даны в том, что данное лицо не подвергнется смертной казни, о том, что он будет преследоваться только за те преступления, которые названы в экстрадиционном запросе, но не было никаких гарантий по 3-й статье. Какие гарантии могли быть в принципе по 3-й статье, когда сам суд признал, что любая тюрьма в Казахстане нарушает 3-ю статью, условия содержания нарушают. Специальная тюрьма для экстрадированных. Здесь я думаю, что нужно ждать креатива от властей таких стран как Казахстан, и это совершенно нормально, если он будет, и нужно понимать, что в этом постановлении сама незакрытая возможность предоставления гарантий может быть истолкована как открытая дверь для таких гарантий.

Другое постановление связано с делом, в котором нарушение не было установлено. Большинством голосов палата суда в деле «F.N. против Швеции» посчитала, что депортация в Ирак из Швеции не нарушит 3-ю статью. Это важное постановление, так как здесь приведено несколько аргументов в пользу отсутствия нарушения, которые могут быть во многих других делах. Суд отметил, что, хотя он никогда не исключал возможность того, что общая ситуация насилия в стране назначения может достигнуть того уровня интенсивности, при которой любое недобровольное перемещение туда может представлять собой нарушение статьи 3-й, но сказал, что он будет очень осторожен и будет занимать такую позицию только в наиболее экстремальных случаях общего насилия, например, Сомали.

Суд признает проблему безопасности в Ираке. Однако отмечает улучшение ситуации в течение последнего года, что подтверждается несколькими позитивными моментами. Страна, в которой ситуация такова, что 3-я статья будет нарушена в случае высылки туда, может стать хорошей, в ней может измениться ситуация. То, что имело место со Шри-Ланкой несколько лет назад. Суд в динамике рассмотрел ситуацию. Он указал на бессрочное прекращение огня, объявленное «Армией Махди», на тот факт, что многие иракцы стали добровольно возвращаться в Ирак, на ситуацию, связанную с поддержкой иракских властей американцами, и пришел к выводу, что общая атмосфера насилия, которая существует в Ираке, не препятствует высылке туда. Суд не мог пройти мимо того, что УВКБ и

Международная организация по миграции рекомендовали странам отказаться от недобровольного возвращения беженцев в Ирак, однако посчитал, что это ничего не значит, так как их рекомендации частично основаны на ситуации с безопасностью, частично — на практических проблемах для возвращения, связанных с жильем, здравоохранением и возвратом собственности. В связи с чем суд подчеркнул, что в анализе, согласно 3-й статье, социально-экономические факторы значения не имеют. То, что там тяжело жить, не означает, что высылка туда будет нарушать 3-ю статью. Если бы там невозможно было бы жить, потому что всех убивают, как в Сомали, тогда это было бы нарушением 3-й статьи. В связи с чем было установлено отсутствие нарушения 3-й статьи. Достаточно противоречивое решение. Двое судей написали по нему особое мнение. Тем не менее, это пример того, как страна, которая, казалось бы, является символом гражданского насилия, межконфессионального насилия и вообще всего самого страшного, что можно себе представить, была признана судом в целом безопасной для того, чтобы туда возвращать людей.

Я думаю, что важным фактором здесь является указание на конкретные условия, которые существуют у заявителя и которые делают его уязвимым, например, участие его в прежнем режиме, его аффилированность определенными группами, которые подвергаются отдельному насилию. Исходя из этого, в другом уже деле суд установил, что возвращение христианки в Иран, с учетом массы докладов о преследовании христиан в Иране, является нарушением 3-й статьи.

Я хотел сделать небольшое отступление по 3-й статье и обратить внимание на недавно вынесенное постановление, возможно, вы о нем знаете, о чеченской семье, которая содержалась под стражей в Бельгии. Я, к сожалению, не смогу привести название этого дела, но это очень важное дело, потому что распространяет 3-ю статью на условия в пунктах содержания под стражей для беженцев или лиц, ищущих убежище. В этом деле нарушение 3-й статьи было установлено только по той причине, что не было создано отдельных условий для детей — это была чеченка с четырьмя детьми. И этого было достаточно для того, чтобы в отношении детей установили нарушение 3-й статьи. Нужно понимать, что та практика, которая существует в отношении содержания под стражей в тюрьмах, СИЗО, вполне может быть расширена и на другие недобровольные места содержания под стражей, в том числе и на

пункты содержания этих лиц. Это очень интересное постановление, правда, оно на французском языке. Я, к сожалению, специально его не переводил, но я уверен, что оно доступно.

5-я статья – важная тема, связанная с содержанием под стражей в ожидании экстрадиции или выдворения, которое, как мы знаем, может длиться годами. В первом деле, «Табиш против Греции», есть интересный момент – суд посчитал, что отсутствие ответа на аргумент заявителя, который был ключевым для его дела, ответа со стороны суда, рассматривавшего его жалобу, является нарушением пункта 4-го статьи 5-й Конвенции. Мы знаем, что на депортационные, вообще на вопросы, связанные со статусом, статья 6-я не распространяется. Статья 6-я включает в себя обязанность мотивировать судебное решение. Но распространяется пункт 4-й статьи 5-й, в той части, в которой имеет место судебная процедура. Пункт 4-й статьи 5-й предусматривает более низкий уровень защиты, чем пункт 1-й статьи 6-й. Но в этом постановлении суд отметил, что этот более низкий уровень защиты все-таки включает в себя если не обязанность полностью мотивировать, то обязанность хотя бы ответить на тот аргумент, который является ключевым. Например, в этом деле заявитель утверждал, что нет ответа из страны, в которую он должен быть выдворен, что он является гражданином того государства, Афганистана. Следовательно, раз нет этого сообщения, то выдворить данное лицо туда нельзя. Суд просто проигнорировал этот аргумент, греческий суд, что привело к нарушению пункта 4-го статьи 5-й.

Другое дело, в котором суд отметил, что пункт 4-й статьи 5-й неприменим, связано с делом против России, где американский миссионер был выдворен из страны, он выехал из России, а по возвращении обратно его целую ночь продержали под ключом в комнате аэропорта, утром посадили на самолет и отправили обратно. Несмотря на то, что суд установил нарушение пункта 1 статьи 5-й, так как отметил, что невозможно было понять, на каком законном основании он удерживался ночью в аэропорту, он не посчитал нужным рассматривать дело с точки зрения пункта 4-го статьи 5-й, то есть с точки зрения судебного контроля законности содержания под стражей, так как оно было слишком коротким.

8-я статья, принцип единства семьи, уважение частной и семейной жизни мигрантов, о чем сегодня много говорилось, это то, в отношении чего, наверное, существует намного больше недопонимания, чем по остальным вопросам. Конвенция не

предусматривает права не высылать людей, у которых есть семьи. Все, что она предусматривает, это право на уважение частной и семейной жизни, которое означает, что любое ограничение этой жизни должно быть, во-первых, законным, во-вторых, преследовать цели, предусмотренные во 2-м параграфе статьи 8-й. И, в-третьих, должно быть необходимым в демократическом обществе. «Необходимо в демократическом обществе» — это значит, соразмерно тому вреду, который наносится частной семейной жизни. Я привел очень большую выдержку, почти на две страницы, из недавно решенного дела, 2010 г., «Закаев и Сафанова против России», дело «Мемориала», это первое дело против России, где установлено нарушение 8-й статьи именно в связи с административным выдворением по 18.8. В этом деле воспроизведены те принципы, которые сформулированы в практике суда. Те факторы, оценка которых важна для суда, и, кстати, для национальных правоприменителей, при решении вопроса о том, является ли административное выдворение необходимым в демократическом обществе. Это те факторы, о которых вы говорили: природа и серьезность правонарушения, совершенного заявителем, длительность пребывания заявителя в стране, из которой он подлежит выдворению, время, прошедшее после того, как нарушение было совершено, гражданство заинтересованных лиц, семейное положение заявителя, в том числе длительность брака. Имеются ли дети, их возраст, серьезность трудностей, с которыми данное лицо столкнется в стране, куда его отправляют, интересы детей и т.д. Как вы видите, наличие детей — это лишь один из факторов. Можно представить себе человека, у которого есть семья, но он совершал настолько серьезные правонарушения и никакого отношения к России не имеет, и на самом деле у него в третьей стране отличные связи и еще больше детей, чем в России, и тогда его надо выдворять.

В деле «Закаев и Сафанова» речь шла о нарушении 18.8. Суд отметил, что, так как само национальное законодательство предусматривает за это нарушение лишь штраф в размере от 500 до 1 тыс. руб., а административное выдворение является альтернативным дополнительным видом наказания, то сам национальный законодатель не считает это правонарушение слишком серьезным, поэтому это не значит, что серьезность нарушения, а это первый фактор, говорит против заявителя. Речь шла о чеченце, который был гражданином Казахстана, так как жил в Казахстане по понятным причинам. Еще до распада

СССР он женился на чеченке в Чечне, родились дети, его дети и жена стали гражданами России (я имею в виду – стали гражданами России после распада СССР, в 1992 г.), а он сохранял гражданство Казахстана. После распада СССР они жили в Чечне, но во время вооруженных конфликтов он уезжал в Казахстан, в итоге все вместе оказалась в Москве, где он не мог работать, работала его жена, а он был с детьми. Во всяком случае, так факты были установлены судом. Суд отметил наличие детей, отметил реальную связь с Россией, долгое проживание в России, отсутствие каких-либо связей с Казахстаном, в подтверждение чего был приведен тот факт, что, когда его выдворили в Казахстан, он так и не смог найти там работу. Важным фактором стало то, что он не легализовался достаточно быстро в России, так как для этого не было возможности в условиях отсутствия законности в Чечне. Вот все эти факторы вместе позволили суду прийти к выводу, что статья 8 была нарушена. Наличие детей – не автоматический фактор. Очень важно, как человек действительно ведет жизнь здесь, что ждет его там и как это влияет на детей. В частности, заявителем были представлены доказательства, подтверждающие особую привязанность детей к отцу.

Другое дело по 8-й статье, где нарушение не было установлено – дело против Великобритании. Турок был признан виновным в кражах со взломом и грабежах, отсидел, после чего был поставлен вопрос о его выдворении, но в течение какого-то времени его не выдворяли, он находился в Англии и аргументировал тем, что три года пробыл в этой стране, и тогда его не хотели выдворять, почему же сейчас решили выдворить? Важный фактор, который суд отметил – это связь заявителя с Турцией. Он возвращался в Турцию, несмотря на то, что его семья живет в Великобритании, хотя родственники остались и в Турции, и, более того, ничто не мешает ему приехать из Турции в Великобританию, и ничто не мешает его британской семье посетить его в Турции. В Турции он не ставил вопрос о том, что ему невозможно там жить, нет информации о том, что он не владеет турецким языком, что у него нет там родственников. Так как его жена является гражданкой Великобритании, для нее не существует сложностей проживания в Турции, учитывая европейскую интеграцию, с визовым режимом и т.д. Очень важный фактор, что их дети еще слишком малы, старшему – не более 2 лет, и таким образом они могут адаптироваться в Турции. Учитывая, что они являются британскими граждана-

ми, гражданская супруга и его дети могут поехать вслед за заявителем в Турцию, но могут регулярно возвращаться в Великобританию, для того чтобы навещать других членов семьи, проживающих там. В этом случае суд установил, что 8-я статья не нарушена.

Понятно, что каждый конкретный случай уникален, обстоятельства каждого конкретного дела подлежат доказыванию. Сам факт наличия детей может быть истолкован по-разному. Даже тот факт, что дети малолетние, в данном деле, наоборот, истолкован так, что им будет лучше в Турции адаптироваться. В случае с Закаевым и Сафановой это были дети старшего возраста, которые были адаптированы в российское общество. Там уже и четвертый ребенок родился, когда отец уехал из России.

Все эти факторы по-разному могут истолковываться — это дела, которые требуют серьезной работы со стороны заявителя. В условиях, когда у суда нет возможности устанавливать факты самостоятельно, когда суд никого не видит и, скорее всего, рассмотрит дело в письменной процедуре, очень важно убедить суд по 8-й статье, которая не абсолютна, в отличие от 3-й статьи, что существует риск угрозы частной семейной жизни, который должен иметь приоритет над необходимостью борьбы с правонарушениями. И я не думаю, что здесь можно говорить об устойчивейшей на данный момент судебной практике. Особенно против России, «Закаев и Сафанова» — это единственное постановление. Оно вынесено 11 февраля 2010 г., это значит, что у правительства или у заявителя есть три месяца, для того чтобы ходатайствовать о передаче его в большую палату. Если ходатайство будет подано, то у панели большой палаты, состоящей из пяти судей, будет определенное время для того, чтобы решить, передавать ли его в большую палату. Там сроков нет, несколько месяцев. И только после того, как панель большой палаты откажется передавать его в большую палату, оно вступит в законную силу. Если панель большой палаты передаст его в большую палату, то большая палата решит, а постановление большой палаты окончательное. Поэтому здесь есть еще время для обжалования, у обеих сторон есть такое право, оно касается заявителя точно так же, как и правительства.

С.А. Ганнушкина.

Это дело, которым мы занимались, дело юриста Натальи Дориной. А что касается этой истории, она была совершенно

возмутительной, и у меня по этому поводу вопрос. Как определяет суд компенсацию в таком случае? Женщина во время чеченских событий была лишена кормильца, мы с ней поддерживали отношения все это время, поддерживали ее материально, сколько могли, и морально тоже, с детьми помогали. Как определяется сумма? Мы запросили очень небольшую сумму, но суд не удовлетворил и ее. Мы просили 10 тысяч евро. По моему, неадекватная сумма, потому что на 10 тысяч евро в течение пяти лет содержать семью из пяти человек нельзя. Но нам присудили всего 9 тысяч. Какова была логика суда, и возможно ли увеличение суммы со стороны суда? Может ли суд назвать большую сумму, чем она запрошена?

С.А. Голубок.

Мы должны понимать, что есть три элемента компенсации: это материальный вред, моральный вред и судебные расходы. По этому делу суд не посчитал установленным наличие материального вреда. У представителя заявителя есть возможность с этим не согласиться, и те три месяца, о которых я сказал, еще делятся. Логика суда заключалась в том, что не было доказано, что кормилец бы эти деньги заработал. Насколько я знаю, по чеченским делам, например, использовалась намного более изощренная, глубокая тактика представителями заявителей, которые показывали, что при пропаже супруга, даже если бы он получал минимальную зарплату, часть ее уходила бы на поддержание семьи. Всё проговаривалось, была не просто названа сумма, а было объяснено, откуда она взята, как она сформирована, и почему кормилец все-таки что-нибудь заработал бы. В этом случае, как я понимаю, и, по моему, это было отмечено в постановлении, ничто не мешало ему зарабатывать в Казахстане. Он, в конце концов, существовал, в отличие от пропавших людей в Чечне. Наверное, если бы заявители объяснили, почему он не работал в Казахстане, что его там не брали на работу, потому что, предположим, там работы нет. Важный момент: что для компенсации материального вреда — это не просто сумма, которая названа и кажется нам большой или маленькой, это сумма, которая объяснена — откуда она взялась. В качестве примера можно привести дело «Михеев против России» относительно искалеченного пытками молодого человека, где была назначена огромная по меркам суда сумма, потому что заявителем было объяснено всё, вплоть до того, какие процедуры ему потребуются через 20 лет, и сколько они стоят,

представлены справки. Суд назначил в общей сложности четверть миллиона евро.

Другой молодой человек, в Турции, которому нужно лечение и т.д. по одному из недавно рассмотренных дел – речь шла о заражении СПИДом – такая же логика была использована. Заявители объяснили, какие материальные расходы придется понести для того, чтобы лечить ребенка, поддерживать его жизнь и т.д. Для компенсации материального вреда должно быть обоснование каждой копейки.

Что касается морального вреда – это то, что назначается на основе справедливости, то, что суд никак не мотивирует, то, что, скорее, исходит из того, сколько мы обычно даем в таких случаях. Моральный вред – это то, что не требует доказательств. И там сумма, которая была назначена заявителем, – это, прежде всего, сумма за моральный вред. По чеченским делам, например, по исчезновениям, речь идет о десятках тысяч евро, по такому делу это, конечно, меньшая сумма.

Важный ресурс – это судебные расходы, включающие в себя не только расходы ведения дела в Страсбурге, но и расходы при защите прав заявителя в национальных судах и иных органах. Их надо внимательно, скрупулезно читать, и иногда это достаточно немалая сумма, которую действительно заявитель заплатил. И мы знаем достаточно большое количество дел, где судебные расходы исчисляются десятками тысяч евро. Суд назначал компенсацию десятков тысяч евро в связи с тем, что заявитель и его представители понесли расходы по защите его интересов как внутри страны, так и на международном уровне. Поэтому большая компенсация или маленькая – это вопрос того, как она доказана, как она объяснена. Суд здесь исходит из тех принципов, о которых я сказал.

Вопрос.

Как вы оцениваете перспективу дела? Мы воспользовались делом «Кабулов против Украины», подав жалобу в ЕС. Меня интересуют сроки рассмотрения в данном случае. Человек сидит в СИЗО в Калуге 10 месяцев, понимает, что перспектива – до 18. А что будет в Европейском Суде?

С.А. Голубок.

Вы имеете право ходатайствовать о рассмотрении дела в приоритетном порядке, направив мотивированное ходатайство согласно статье 41 регламента суда. Нет никаких ограничений, нужно обосновать, почему дело должно быть рассмотрено в

приоритетном порядке. И в таком случае суд либо согласится с его рассмотрением в приоритетном порядке, либо нет. У «Мемориала» есть хороший опыт таких обращений. Суд считает, что 41 статья может быть назначена в тех случаях, когда заявитель находится в тяжелом состоянии здоровья и может просто не дожить до рассмотрения дела. И категории дел, где 41 назначается — по исчезновениям, например, по другим категориям дел, где нужно объяснить, почему ваше дело отличается от обычного, что в нем приоритетного. Это не значит, что оно очень важное, это значит, что там необходимы срочные действия. В случае исчезновения быстрое решение суда может позволить человека найти, в случае с престарелыми заявителями быстрое решение суда позволит дать возможность рассмотреть дело, по делам о защите прав детей быстрое рассмотрение позволит не потерять объект спора, чтобы дети не успели вырасти. Но нужно готовиться к очень большим срокам. Даже дело «Закаев и Сафанова» рассматривалось 7 лет.

Вопрос.

По статье 5.4. Судом рассмотрен целый ряд экстрадиционных дел, в которых установлено нарушение статьи 5.4. Если я правильно понимаю, основные два мотива, по которым суд устанавливал нарушение, например, в делах Насруллоева, Рябикина, Исмаилова — это те, что не продлевались сроки содержания под стражей в период нахождения под экстрадиционной проверкой, и что заявители не могли инициировать судебного рассмотрения правомерности своего содержания под стражей. Что касается продления сроков содержания под стражей в порядке, предусмотренном УПК, по новым, возникшим в течение последних нескольких месяцев экстрадиционным делам, в связи с постановлением Пленума ВС 29 октября сроки содержания под стражей продлеваются. Но возможности инициировать судебное рассмотрение законности своего заключения заявители как не имели, так и не имеют. Какой из этих двух аргументов суд может оценивать как более весомый, или оба равнозначно весомы для будущих экстрадиционных дел?

О ситуации, которая пока еще системной не стала после нарушения 3-й статьи, но может стать. Известна тактика, когда экстрадиционную процедуру подменяют попыткой выдворения, и по двум делам этого года, в одном случае, несмотря на применение 39-го правила, кассационная инстанция подтвердила законность выдворения, и человек, естественно, ожидает

теперь развития своего дела в ЕС. В другом — я уверена, что именно благодаря применению 39 правила, в кассации выдворение было отменено. И пришлось, я не нашла другого выхода, написать в суд, что поскольку вопрос был разрешен в рамках национального права, а все остальные доводы, которые заявитель мог бы предъявить, менее значимы и не столь важны, он на данный момент снимает свои претензии. В таких ситуациях, если они будут повторяться, какой должна быть правильная позиция заявителя, с тем, чтобы это не стало систематическим. Чтобы ситуация, когда 39 правило оказывается возможностью не допустить высылки человека в страну, где применяются пытки, чтобы суд сам не начал смотреть на это скептически как на экстренную меру, которая дальше может не получить развития?

С.А. Голубок.

Отвечу в общем виде, без попытки что-то прогнозировать. 5.4. — это очень специфическая статья, это статья, которая предоставляет меньше гарантий, чем 6.1, например. 5.4. — это *Habeas corpus*, это то, что у заявителя должна иметься возможность добиться судебного рассмотрения законности лишения его свободы. В последующем суд, рассматривая конкретные ситуации, стал добавлять в 5.4. те гарантии, которые необходимы для любого судебного рассмотрения, чтобы мы могли считать его хотя бы приблизительно справедливым, участие защитника, хотя бы какая-то мотивировка — то, о чем я рассказал, в деле против Греции. Некоторые другие дополнительные гарантии, но это те базовые гарантии, без которых вся процедура становится имитацией. В этом смысле 5.4 — это особая быстрая процедура, очень базовая. И, например, национальное российское право эту процедуру выводит даже на тот уровень, который превосходит гарантии 5.4.— например, то, что у нас, как я понимаю, этот процесс открытый. 5.4 не означает, что он должен быть открытым. Суд прямо говорил, что не нарушает 5.4 закрытый судебный процесс, для 5.4. открытость — не требование, поэтому если у заявителя имеется возможность обжаловать постановление о продлении содержания, даже если оно вынесено не по его инициативе, этого достаточно для *Habeas corpus*. *Habeas corpus* не означает того, что ты становишься вершителем собственной судьбы. *Habeas corpus* означает только то, что у тебя есть возможность пойти к судье, изложить свои доводы и сделать это при минимальных гарантиях состоятельности.

По 39-му правилу, могу сказать, что это – это обеспечительная мера. Она назначается тогда, когда есть основания полагать, что если она не будет назначена, то предмет спора будет уничтожен, в данном случае – человек будет уничтожен или исчезнет, так что его будет не найти. 39-е правило стало в некотором смысле автономным механизмом работы с судом. То, что суд посчитал возможным назначать 39-е правило еще до формального обращения в суд, вызывает удивление очень многих специалистов. Я помню комментарий профессора Туманова, ведущего специалиста, бывшего судьи ЕСПЧ, в прессе, когда он вопрошал: какая может быть обеспечительная мера до подачи жалобы в суд? Это было связано с жалобой Грузии против России. Да, может быть назначена обеспечительная мера до подачи жалобы в суд – она назначается, в этом нет ничего удивительного, многие национальные правовые системы исходят из этого же. Я имел в виду, что АПК это предусматривает. С другой стороны, эта обеспечительная мера не носит самостоятельного характера, она должна быть связана с конкретным делом. Злоупотребление любым механизмом, в том числе 39 правилом, приводит к тому, что суд более внимательно относится к тому, как этот механизм используется. Ничем не надо злоупотреблять, ни 39 правилом, ни 41, ни любым другим. Не надо просить о нем тогда, когда реальной причиной не является та причина, ради которой оно заявляется, иначе это может привести к изменению практики по 39 правилу.

Вопрос.

В развитие 39-го правила. Вы не могли бы примерно сориентировать: если дело принято в порядке 39-го правила, когда следует ожидать решения суда, и будет ли оно вообще? У нас дело «Алим против России». Гражданин Камеруна имел семью, ребенка, но его посчитали нежелательным элементом, заключили под стражу и приготовили к выдворению. Принято это дело к приоритетному рассмотрению, была проведена процедура обмена меморандумами между сторонами. Но уже прошло два года, а решения нет.

С.А. Голубок.

По конкретному делу я ничего говорить не буду, а в целом это, к сожалению, может занять сколько угодно лет.

С.А. Ганнушкина.

Мне кажется, по самому 39 правилу решение принимается очень быстро, буквально на следующий день, а дальше ничего не происходит.

Вопрос.

Да, дальше решение зависло. Человек находится в России и должен по идее сидеть, но мы его освободили, и теперь он не может легализоваться.

С.А. Голубок.

А куда спешить? А если решение будет против него?

Вопрос.

Помните, когда в 2000 г. мы были в Страсбурге, там выступали английские юристы, которые вели дело, и сказали, что ЕС – это стеклянное здание, и не стоит бросать в него булыжниками. И сейчас оно уже забросано булыжниками.

С.А. Голубок.

Рекорд принятия решения по 39 правилу – это час с момента подачи факса.

Вопрос.

Евросуд принял решение против России, я не помню имя заявителя, дело касалось размера приговора. Суть дела такова: заявители сначала жаловались на приговор из 27 листов, а в ВС оказалось 35 листов. И Евросуд признал, что нет никаких нарушений в этом, поскольку те изменения, которые были внесены судом первой инстанции в приговор, были несущественны. С учетом данного постановления следует ли воспринимать практику ЕС, при которой все процессуальные нарушения, которые будут допущены судами при рассмотрении дел, будут рассматриваться как несущественные, и сейчас практика именно таким образом формируется. Если мы обжалуем действия госоргана, в том числе по процессуальным основаниям, то суды говорят, что нарушение несущественно, поэтому будем рассматривать только материальную часть. В последующем мы жалуемся, что суд не рассмотрел это и допустил другие процессуальные нарушения. Суд кассационной инстанции ссылается на несущественность нарушений права и их не рассматривает.

С.А. Голубок.

Хороший вопрос, но не по теме. Я понимаю, о каком постановлении вы говорите, но тоже могу ошибаться. 6-я статья

очень сложная, в ней есть как абсолютные гарантии, так и достаточно оценочные моменты. Например, 6.3с. Право на защиту. 6.3с – это гарантия, которая, согласно практике суда, «Салдус против Турции», «Пановец против Кипра», «Пищальников против России» и ряд других решений, не может признать несущественным отказ предоставить заявителю защитника на первом допросе. Он всегда существенный. 6.3d – право допрашивать свидетелей. Практика суда, «Мирилашвили против России» и ряд других решений – не любого свидетеля заявитель имеет право допрашивать в открытом суде, а только того свидетеля, показания которого являются значимыми для разрешения спора. Появляется существенность. Право на то, чтобы суд первой инстанции не менял приговор после того, как он его вынес, в Конвенции прямо не закреплено. Оно является одним из множества элементов права на справедливое судебное разбирательство. Справедливость – оценочная категория. Когда мы говорим о справедливости, существенность нарушения – это часть анализа всегда, потому что можно представить нарушения, где действительно нарушено национальное право. То, что это национальный вопрос, для Конвенции значения не имеет никакого. В 6-й статье нет никакой ссылки на национальное право вообще, 6-я статья – это совершенно самостоятельный инструментарий для суда, чтобы решить, было ли справедливым судебное разбирательство – в нем есть абсолютные гарантии.

Кроме 6.3с это, например, законность состава суда. Это абсолютная гарантия. Пример – «Посохов против России». Есть другие гарантии, которые носят другой статус. Но практика суда идет по тому принципу, что в отрыве от степени влияния нарушения на общую справедливость рассматривать жалобы нельзя. Это не УПК, испещренное множеством конкретных моментов, которые национальные суды должны соблюдать, это ценностный уровень, уровень стандартов – и это уровень, где излишний формализм невозможен. Ваш пример с обжалованием решений госорганов мне кажется не очень корректным. Потому что, во-первых, 6-я статья сама по себе не распространяется на такие категории споров, а, во-вторых, нельзя соотносить ЕС и национальные суды, так же как и национальные суды и госорганы. Это немного разные уровни решаемых задач.

В 6-й статье существенность нарушения – это важная вещь, кроме некоторых гарантий, которые носят если не абсолютный, то близкий к абсолютному статус. 6.3с – это пример такой

гарантии. Не рассматривается по жалобам о непредоставлении защитника вопрос того, насколько существенно пострадал от этого заявитель. Презюмируется, что отсутствие защитника на первом допросе всегда существенно. Я привел в пример конкретные дела.

Третий блок вопросов – исполнение итоговых постановлений ЕСПЧ. На мой взгляд, в последнее время тематика правовых позиций ЕСПЧ достаточно хорошо известна. Но мало кто задает себе вопрос – что дальше. Что будет с Закаевой после того, как вынесено постановление, и оно вступит в силу, в том виде, в котором вынесено. Мы должны понимать, что здесь есть несколько уровней проблемы. Первое – это принятие мер индивидуального характера. Кроме получения денег – это еще исправление, отмена тех судебных решений, которые были приняты на национальном уровне. Например, в случае с Закаевой – это постановление суда о применении в отношении ее мужа административного наказания в виде выдворения по 18.8. На данный момент в разных российских процессуальных кодексах существуют разные механизмы. В УПК заместитель председателя ВС обращается в президиум ВС, который пересматривает дело. Что такое «пересмотр дела», не очень понятно. Должен ли он его отправить на новое рассмотрение в суд первой инстанции, или может сам пересмотреть? Есть разная практика. Она требует изучения. Например, по делу Милиашвили, о котором я уже говорил, Президиум ВС возобновил производство по делу, в этом же заседании посмотрел его и решил, что 6 статья нарушена, но нарушение ее несущественно, в связи с чем приговор был оставлен в силе и кассационное определение. Ничто в УПК России так, как он существует сейчас, не мешает суду это сделать. Все, что суд должен сделать, это возобновить производство.

Вновь открывшиеся обстоятельства позволяют заявителям обращаться с ходатайством в суд первой инстанции. В ГПК до недавнего времени такого механизма не было, принято постановление КС № 4-П за этот год, которое установило, что отсутствие такого механизма само по себе есть нарушение конституционных прав граждан, и до внесения изменений в ГПК должен применяться по аналогии механизм, предусмотренный АПК. В КОАП механизма нет никакого. Это касается, например, Закаева. Что они будут делать сейчас, если постановление останется в силе, должны ли они обращаться о пересмотре этого постановления – это большой вопрос, очень интересный.

Это тема, по которой можно и нужно работать, я знаю, что ряд специалистов, Мария Воскобитова, например, в Москве, имеет определенную практику, которая только начинает набираться. В случае отказа в пересмотре — что это значит? Можно ли обращаться повторно в ЕСПЧ? Но это касается мер индивидуального характера, мер общего характера.

Как вы знаете, функцию контроля за исполнением государством постановлений ЕСПЧ выполняет Комитет министров Совета Европы, межправительственный орган Совета Европы, состоящий из представителей стран — участников Совета Европы. Им были приняты новые правила контроля за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека, которые предусматривают, во-первых, публикацию материалов в Интернете, публикацию материалов, представленных правительствами, публикацию заключений Комитета министров относительно этих материалов. Можно проследить в динамике, что делать, очень сложно искать, но возможно при желании. Эти новые правила позволяют не только представителям заявителя, но и вообще всем — практикующим юристам, представителям гражданского общества — подавать свои соображения в письменном виде относительно того, как идет исполнение на общем уровне. И я уверен, что конкретная информация была бы очень полезна Комитету министров. Не просто слова о том, как плохо в России, а о том, например, сколько постановлений судов пересмотрено после того, как вынесены постановления ЕС. Информация, которую Комитету министров очень сложно получить самостоятельно. Комитет министров не занимается сбором информации, но в основном полагается на информацию, представленную правительством. Для того чтобы возможность анализировать информацию у Комитета министров была шире, без сомнения, направление такой информации теми, кто ею обладает, в Комитет министров было бы очень полезно. Я знаю, что у Европейского центра защиты прав человека есть определенный опыт в этом направлении. У некоторых других организаций, у Центра «Демос» была по делу Михеева, в частности, переписка с Комитетом министров. Это не очень благодарная работа и не очень понятная адвокатам, занимающимся индивидуальными делами. Но это очень важная работа, которая может поменять позицию Комитета министров, позволит Комитету министров по-другому взглянуть на то, что делается государствами во исполнение постановлений ЕСПЧ. В конце концов, как раз то, что необходимо, чтобы новых

жалоб не поступало в суд — это изменение ситуации в целом. И это как раз отличие этой процедуры от процедуры в суде. Если суд занимается только индивидуальными делами, то Комитет министров группирует эти дела по темам и занимается темой в целом. При этом есть примеры положительной работы Комитета министров с Россией. Это, например, те изменения, которые внесены в ГПК по надзору, которые были связаны с поэтапным исполнением постановлений ЕС и изменением законодательства. В этом смысле работа с Комитетом министров — интересная тема, которая выводит на другой уровень участие адвокатского сообщества представителей заявителей в европейской региональной системе защиты прав человека и требует новых навыков. У некоторых неправительственных организаций уже есть определенные наработки. Комитету министров особенно важно получать информацию не конкретных юристов, а объединений, общественных организаций, у которых есть возможность собрать такие уникальные данные, которых нет ни у кого. Мотивированные документы, я уверен, будут рассматриваться Комитетом министров крайне внимательно. Это позиция гражданского общества, и это механизм влияния на европейских чиновников, на европейских ньюсмейкеров со стороны людей, занимающихся темой «на земле».

14-й протокол вводит новый механизм в том, что касается исполнения. Если Комитет министров приходит к выводу о том, что постановление ЕС не исполнено или исполнено не полностью, Комитет министров сможет обратиться в суд снова, чтобы суд вынес решение о том, исполнено оно или нет. У суда появляется новое полномочие, позволяющее ему играть роль в процессе исполнения. Суд становится последним арбитром в спорах о том, исполнено ли постановление. Как это будет происходить, кто будет сторонами по рассмотрению дела в суде в таком случае, и как будут выглядеть решения суда, еще предстоит увидеть. Но важно, что те, кто принял 14-й протокол, то есть государства-участники, сами понимают, что механизм исполнения должен быть модернизирован, должен быть увеличен именно судебный элемент в этом механизме. Не только государства-участники должны решать, исполнено ли постановление. Конечное слово должно принадлежать суду.

О.П. Цейтлина,

*адвокат, юрист сети «Миграция и Право»,
г. Санкт-Петербург*

Защита прав лиц, подлежащих экстрадиции, в свете последних решений ЕСПЧ

За последние несколько лет Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) вынес ряд принципиальных решений по делам о выдаче в страны СНГ в отношении России и Украины. Эти решения должны кардинально изменить правоприменительную практику, поскольку Европейская Конвенция как правовой акт, обеспечивающий защиту прав человека, требует, чтобы ее нормы толковались и применялись таким образом, чтобы сделать гарантии реальными и эффективными.

Статья 5 п. 1 «f» и ст. 5 п. 4 Конвенции:

Лица, задержанные для экстрадиции, должны иметь право на периодический судебный контроль сроков содержания под стражей. Отказ в избрании меры пресечения, как того требует статья 108 УПК РФ, продления сроков содержания по ст. 109 УПК РФ, а также рассмотрении жалобы лица, содержащегося под стражей с целью последующей экстрадиции в судебном порядке, неоднократно признавался ЕСПЧ нарушением ст. 5 п. 1 «f» и ст. 5 п. 4 ЕКПЧ.

Представляется, что существующий порядок рассмотрения жалобы лица, содержащегося под стражей для экстрадиции в порядке ст. 125 УПК РФ, не является эффективным средством правовой защиты по смыслу статьи 5 п. 4 ЕКПЧ, поскольку суд, даже в случае признания действий или бездействия прокуратуры в отношении содержания под стражей незаконными, лишен возможности немедленно освободить задержанного, и процедура его освобождения, остающаяся в пределах полного усмотрения органов прокуратуры, затягивается на неопределенно длительное время, иногда на многие месяцы. Обжалование действий прокуратуры по отказу в освобождении эффективно-го результата не приносит.

В деле «Джураев против России» ЕСПЧ, как и во многих других делах по экстрадиции, суд установил: «...что касается утверждения российских властей о том, что Заявитель мог оспорить незаконность его заключения под стражу вышестоящему прокурору или в суд в соответствии со статьями 124 и 125 УПК РФ, Европейский суд отмечает, что глава 16 УПК РФ

предусматривает возможность такого обжалования только для «участников уголовного судопроизводства». Отсутствуют указания на то, что заявитель был участником уголовного судопроизводства по смыслу, придаваемому этому понятию российскими судами. Более того, российские власти не аргументировали, каким образом Заявитель может быть отнесен к «иным лицам» согласно статье 123 УПК РФ, и, следовательно, обжаловать действия и решения, «затрагивающие» его интересы. Кроме того, как видно из формулировки статьи 125 УПК РФ, «иные лица» по смыслу статьи 123 УПК РФ не имеют права обжаловать действия и решения должностных лиц в суд. Таким образом, Суд не считает убедительными доводы властей Российской Федерации о том, что положения главы 16 УПК РФ могли быть применены в деле Заявителя. При данных обстоятельствах российские власти не доказали, что упомянутые ими средства правовой защиты достоверно существовали не только в теории, но и на практике. Соответственно, Суд приходит к выводу, что средства правовой защиты, на которые ссылались российские власти, лишены признаков «доступности» и «эффективности».

Очевидно, что срок содержания под стражей лица, подлежащего выдаче, не может превышать предельного срока, установленного национальным законодательством, и его продление должно осуществляться в строгом соответствии с главой 13 УПК РФ («Меры пресечения»). В соответствии со ст. 62 Минской Конвенции, лицо, взятое под стражу до получения требования о выдаче, должно быть освобождено, если требование о его выдаче не поступит в течение 40 дней со дня его взятия под стражу. В соответствии со ст. 109 УПК РФ, срок содержания под стражей лиц, задержанных для экстрадиции, не может превышать двух месяцев. Продление основного двухмесячного срока может осуществляться только в исключительных случаях и в строгом соответствии с правилами ст. 109 УПК РФ. Однако применение норм ст. 108 и 109 УПК РФ к делам об экстрадиции до настоящего времени оспаривается Генеральной прокуратурой РФ, которая со ссылкой на ведомственный правовой акт (Указание Генеральной прокуратуры РФ) не избирает меру пресечения в порядке ст. 108 УПК РФ и продлевает сроки содержания под стражей в судебном порядке. Срок принятия решения о выдаче ничем не лимитирован, и Генеральная прокуратура принимает такое решение многие месяцы и даже годы, при этом срок содержания под стражей в судебном

порядке не продлевается. Данная правовая позиция и правоприменительная практика является неправомерной, что было признано как Конституционным судом РФ, так и ЕСПЧ.

В частности, в Определении Конституционного суда РФ № 101-О по делу г-на Насруллоева от 4 апреля 2006 г. Конституционный Суд России указал, что статья 466 УПК не позволяет властям применять меру пресечения в виде заключения под стражу без соблюдения порядка, предусмотренного Уголовно-процессуальным Кодексом, или с превышением сроков, предусмотренных Кодексом».

В делах о содержании под стражей в ожидании экстрадиции ЕСПЧ признавал нормы законодательства РФ, регулирующие эти процедуры, несовместимыми, взаимоисключающими и не ограниченными адекватными гарантиями против произвола, поскольку отсутствовал периодический судебный контроль над сроками содержания под стражей, предсказуемое национальное законодательство и правоприменительная практика. Суд в данных делах установил, что положения российского законодательства, регулирующего процедуры экстрадиции, являются как неточными, так и непредсказуемыми в применении и не соответствующими уровню стандарта «качества закона», требуемого Конвенцией.

29 октября 2009 г. после вынесения решений ЕСПЧ Пленум Верховного суда РФ подтвердил, что ст. 109 УПК должна применяться к делам об экстрадиции, и указал, что при продлении срока задержания под стражей суды должны придерживаться положений этой статьи. Однако Пленум ВС не изменил существующего порядка, которого придерживаются органы прокуратуры при избрании меры пресечения в порядке ст.466 ч.2 УПК РФ, в тех случаях, когда решение суда другой страны не подтверждено решением суда Российской Федерации.

В упомянутом деле «Джураев против России» (Dzuraev v. Russia, № 38124/07, 17/12/09) ЕСПЧ постановил, что в отсутствие решения российского суда порядок избрания меры пресечения в виде содержания под стражей является нарушением ст. 5(1)(f): «Суд полагает, что по смыслу подпункта (f) пункта 1 статьи 5 Конвенции, заключение и содержание Заявителя под стражей должно было соответствовать не только требованиям пункта 2 статьи 466 УПК РФ, но требованиям статей 108 и 109, входящих в главу 13 УПК РФ. В пункте 4 статьи 108 УПК РФ предусмотрено, что вопрос о заключении лица под стражу решается судьей... в судебном заседании, проводимом с обяза-

тельным участием подозреваемого или обвиняемого. Как следует из пункта 48 статьи 5 и пункта 2 статьи 31 УПК РФ, суд общей юрисдикции рассматривает уголовное дело по существу и выносит решения, предусмотренные УПК РФ. Следовательно, термин «суд общей юрисдикции» относится к суду, созданному и действующему на основе российского права.

Судья суда общей юрисдикции является представителем государственной власти, уполномоченным осуществлять правосудие на территории Российской Федерации. Ничто в формулировке пункта 4 статьи 108 УПК РФ не указывает на то, что суд иностранного государства может заменить российский суд общей юрисдикции при решении вопроса о заключении лица под стражу».

Таким образом, ЕСПЧ пришел к выводу, что заключение под стражу в отсутствие соответствующего постановления российского суда нарушает пункт 4 статьи 108 УПК РФ», не соответствует критерию «законности, качества закона», требуемого ЕКПЧ.

Содержание под стражей для экстрадиции правомерно только в обеспечение самой экстрадиции и при возможности ее реального осуществления. В практике ЕСПЧ в этой связи установлено, что лишение свободы оправдано, только пока рассматривается вопрос о высылке. Если эта процедура не осуществляется с должной тщательностью, задержание перестает быть допустимым в соответствии со ст. 5 п.1 (f) и возможно только тогда, когда высылка может быть осуществлена («Коломпар против Бельгии» (Kolompar v. Belgium), №11613/85, 24/09/92, п.36, «Солдатенко против Украины» (Soldatenko v. Ukraine), № 2440/07, 23/10/08), «Рябкин против РФ» (Ryabikin v. Russia), № 8320/04, 19/06/08).

Поскольку срок содержания под стражей для экстрадиции, по сути, определяется сроком принятия решения о выдаче в Генеральной прокуратуре РФ, действия Генеральной прокуратуры РФ должны быть прозрачными и доступными судебному контролю, в противном случае, прокуратура бездействует и процесс принятия решения об экстрадиции затягивается на неопределенно длительное время, в некоторых случаях («Джураев против России» (Dhuraev v. Russia), № 38124/07, 17/12/09, п.п.72–74) – более года, а лицо в ожидании экстрадиции продолжает содержаться под стражей, что не соответствует духу и смыслу ст. 5, п. 1 “f” ЕКПЧ, т.к. свобода не должна быть ограничена на более длительный срок, чем это абсолютно необходи-

мо, кроме того, свобода должна быть сразу же восстановлена в тех случаях, когда ее лишение было необоснованным.

Статья 3 Конвенции (недопустимость выдачи в страну, где применяются пытки или бесчеловечное обращение или наказание):

Выдача в страну не допускается, если есть серьезные основания полагать, что экстрадируемое лицо может там стать жертвой применения пыток или бесчеловечного обращения и наказания («Чахал против Соединенного Королевства» (Chahal v. UK), № 22414/93, 15/11/96). Данная норма носит абсолютный характер и никоим образом не зависит от поведения заявителя, его отрицательных характеристик, опасности для принимающей страны и других факторов. Ст. 3 ЕКПЧ не знает исключений, а статья 15 не допускает отступления от нее в период войны или иного чрезвычайного положения. В своих решениях по делам об экстрадиции ЕСПЧ неоднократно подчеркивал, что ему хорошо известно о больших трудностях, с которыми сталкиваются государства в современный период, защищая свое население от террористического насилия. Вместе с тем, даже в этих обстоятельствах, ст. 3 ЕКПЧ в абсолютных формулировках запрещает пытки либо негуманное и унижающее достоинство обращение или наказание, вне зависимости от поведения экстрадируемого лица. Таким образом, в свете абсолютного запрета пыток, деятельность этого лица, какой бы нежелательной или опасной она ни была, не может ставить под вопрос абсолютный запрет на применение пыток («Саади против Италии» (Saadi v. Italy), № 37201/06, 28/02/08, «Исмоилов и др. против России» (Ismoilov and others v. Russia), № 2947/06, 24/04/08).

Общая ситуация насилия в стране не всегда приводит по общему правилу к нарушению статьи 3 в случае высылки, вместе с тем ЕСПЧ не исключал возможности того, что общая ситуация насилия в стране может достигнуть того уровня интенсивности, по которой любое не добровольное перемещение в страну может представлять собой нарушение статьи 3 Конвенции, однако, если доклады сфокусированы только на общих экономических либо гуманитарных условиях, то Суд должен придавать им меньшее значение, так как эти условия не обязательно влияют на вопрос о действительном риске для индивидуального заявителя, по этим основаниям, например, Суд не нашел нарушения статьи 3 при депортации Заявителя и в Ирак в деле «Ф.Н.против Швеции» (F.N. v. Sweden).

При анализе общей ситуации в каждой конкретной стране ЕСПЧ придает большое значение информации, содержащейся в докладах независимых источников из числа международных правозащитных организаций, таких как *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, УВКБ ООН, а также правительственных источников, включая Государственный департамент США (дело «Чахал против Великобритании», «Муслим против Турции» (*Muslim v. Turkey*), № 53566/99, 26/04/05, п. 67, «Саид против Нидерландов» (*Said. v. Netherlands*), № 2345/02, 05/07/05, п. 54). (*F.H. v. Sweden*), № 32621/06, 20.01.09, пп.90-92.

Позиция ЕСПЧ о невозможности выдачи в страны СНГ различна по странам и зависит от ситуации с правами человека в стране исхода, в том числе доступности и открытости страны для международных наблюдателей, условий содержания под стражей, наличия справедливого судебного разбирательства, ценности дипломатических гарантии, а главное, личности самого заявителя (его принадлежности к преследуемой группе, обстоятельств выезда, формулировки и мотивировки предъявленных ему обвинений) — т.е. наличия индивидуальных рисков преследования или жестокого обращения и наказания.

Узбекистан — проблема в местах содержания под стражей; политически мотивированные обвинения:

В своих решениях против России, касающихся выдачи в Узбекистан, по делам «Исмоилов и др.», а также «Муминов против России», ЕСПЧ констатировал: «не было представлено никаких конкретных доказательств фундаментального улучшения защиты от пыток в Узбекистане в последние годы. Хотя узбекское правительство и приняло ряд мер, направленных на борьбу с практикой пыток (см. доводы Государства в п. 109 выше), не имеется доказательств того, что эти меры дали какие-либо положительные результаты. Таким образом, суд убежден в том, что дурное обращение с лицами, содержащимися под стражей, является распространенной и устойчивой проблемой в Узбекистане». К аналогичным выводам суд пришел и позднее, в 2010 г., по делу «Исаков против России», 08.07.2010 г., суд постановил: «Никаких конкретных свидетельств не было представлено, чтобы продемонстрировать какие-либо существенные улучшения в этой области в Узбекистане за последние несколько лет. Учитывая данные обстоятельства, суд считает, что жестокое обращение с заключенными представляет собой повсеместную и устойчивую проблему в Узбекистане».

В деле «Каримов против России», 29.07.2010 г. ЕСПЧ также подтвердил ранее сделанные доводы и признал нарушение статьи 3, указав: «...что касается персональной ситуации заявителя, ЕСПЧ отмечает, что ему были предъявлены обвинения в политически мотивированных преступлениях. Учитывая, что в отношении заявителя было вынесено постановление о заключении под стражу, весьма вероятно, что он будет помещен под стражу непосредственно после экстрадиции и в силу этого подвергнется серьезному риску жестокого обращения. Учитывая, что практика применения пыток в Узбекистане описывается признанными международными экспертами как систематическая, Суд не убежден, что заверения узбекских властей представляют собой надежную гарантию от риска жестокого обращения»

Туркменистан – отсутствие объективной информации в тюрьмах, «закрытость информации», уязвимые группы:

В делах по экстрадиции заявителей в Туркменистан «Рябкин против России» и «Солдатенко против Украины» ЕСПЧ подчеркнул, что свидетельства ряда объективных источников, говорят о крайне плохих условиях содержания под стражей, а также, что жестокое обращение и пытки продолжают вызывать озабоченность всех наблюдателей ситуации в Туркменистане. Суд также отметил, что точная информация о ситуации с правами человека в Туркменистане и, в частности, в местах заключения, является скудной и трудно проверяемой ввиду исключительно ограничительного характера существующего политического режима в государстве, называемом «одним из наиболее репрессивных и закрытых государств в мире». В недавнем деле «Колесник против России», ЕСПЧ подтвердил ранее сделанные выводы:

«Суд повторяет, как было уже установлено ранее, что выдача в Туркменистан по уголовным делам может повлечь нарушение ст. 3-й, поскольку: убедительные и последовательные доклады из различных авторитетных источников о широком распространении пыток, избиениях и насилии, применяемых туркменскими правоохранительными органами к подозреваемым; очень плохие условия содержания под стражей; дискриминация лиц не туркменской национальности, которая делает их особенно уязвимыми; совокупный эффект плохих условий содержания за решеткой при возможно длительном тюремном сроке; систематические отказы туркменских властей предоста-

вить международным и неправительственным организациям допуск в места содержания заключенных».

ЕСПЧ отметил, что оценка ситуации в стране была сделана в 2007 и 2008 гг., однако последние доклады правительственных и неправительственных наблюдателей не продемонстрировали каких-либо улучшений ситуации в Туркменистане по большинству важнейших пунктов, в частности, международные наблюдатели, включая МККК, по-прежнему не имеют доступа в места заключения.

В данном деле ЕСПЧ отметил и нарушение процедуры рассмотрения жалобы на экстрадицию, в частности, когда Московский городской суд по собственной инициативе направил запрос в Туркменистан, где, по утверждению заявительницы, ее ожидало бесчеловечное обращение. ЕСПЧ посчитал, что нельзя оставить без внимания тот факт, что запрос Московского городского суда к властям Туркменистана, содержащий ссылки на дело заявительницы и ее заявления о ситуации в этой стране, может еще больше ухудшить ее положение. Следует отметить, что заявительница самостоятельно не предпринимала никаких шагов для того, чтобы ее утверждения о жестоком обращении стали известны властям Туркменистана и создали «нежелательную» огласку вокруг ее дела (см. «Н. против Финляндии», 3 38885/02, §165, от 26 июля 2005)».

Очевидно, что в истребовании дипломатических гарантий или информации о стране судам и органам прокуратуры следует быть предельно осторожными, чтобы не поставить заявителей в уязвимое положение и не создать для них дополнительный риск бесчеловечного обращения.

Таджикистан – факт ратификации основных документов не исключает риск жестокого обращения; политические обвинения.

В деле Ходжаев против России, 12.05.2010 г., заявитель обвинялся в причастности к запрещенной в Таджикистане и Верховным Судом РФ причастности к организации Хизб ут-Тахрир (ХТ).

ЕСПЧ указал, что в делах подобного рода, где заявитель утверждает, что он или она является членом группы, которая систематически подвергается жестокому обращению, вступает в действие защита, предусмотренная статьей 3 Конвенции, если заявитель докажет на основании информации, содержащейся в недавних докладах независимых международных организаций по защите прав человека или в государственных источниках,

что имеются достаточные основания полагать о распространенности указанного обращения и членстве заявителя в преследуемой группе.

Заявитель находился в розыске в Таджикистане, поскольку обвинялся в причастности к деятельности ХТ, что он отрицал. Принимая во внимание доклады авторитетных организаций, Суд посчитал, что имеются достаточные основания полагать о наличии преследования членов или сторонников такой организации, характеризующейся как политическими, так и религиозными целями.

Необходимость оценки органами власти риска обращения, принадлежность к уязвимой группе:

В деле «Хайдаров против России», 20.05.2010 г., по экстрадиции в Таджикистан, обвинения в отношении заявителя были политически мотивированными, так как он был узбек по национальности, Суд указал: Наличие одной возможности жестокого обращения вследствие неустойчивой обстановки в принимающей стране само по себе не может составить нарушение ст. 3-й, если источники, доступные ЕСПЧ, содержат описание общей обстановки, конкретные утверждения заявителя должны быть подкреплены другими доказательствами.

Доказательства, полученные из ряда объективных источников, недвусмысленно подтверждают, что общая ситуация в области прав человека в Таджикистане вызывает серьезную озабоченность. Доводы властей не убедили ЕСПЧ в том, что факт ратификации Таджикистаном основных документов по правам человека исключает риск жестокого обращения в запрашивающей стране. Наличие соответствующих положений внутреннего права и ратифицированных международных договоров, гарантирующих уважение основных прав человека, само по себе недостаточно для обеспечения соответствующей защиты от риска жестокого обращения. В настоящем деле надежные источники сообщали о действиях, противоречащих принципам Конвенции, к которым прибегают или которые допускают власти.

Заявитель утверждал, что риск подвергнуться жестокому обращению в Таджикистане усугублялся его узбекским происхождением. В связи с этим суд отметил, что в докладах присутствуют данные о дискриминации в отношении узбеков в Таджикистане.

Суд также указал, что российские органы власти не провели тщательного расследования возможности жестокого обращения в запрашивающей стране. Власти не оспаривали тот факт, что заявитель обращал внимание местных органов власти на риск преследования в Таджикистане по этническим и политическим основаниям, однако не дали должной оценки и не опровергли утверждения заявителя.

Таким образом, суд пришел к выводу, что внутригосударственные суды не изучили должным образом материалы, представленные по делу о выдаче заявителя. Также следует отметить, что внутригосударственные суды не рассмотрели тот факт, что обвинения, предъявленные заявителю, были связаны с последствиями гражданской войны и выдвинуты в качестве «ответного удара» бывшим политическим оппонентам. При таких обстоятельствах суд пришел к выводу, что российские органы власти не рассмотрели надлежащим образом опасения заявителя в отношении ст.3 Конвенции и признал нарушение ст.3 ЕКПЧ. ЕСПЧ запретил выдачу и в другом деле представителя организации Хизб ут-Тахрир – «Гафаров против России», 21.10.2010 г. Суд вновь сослался на ненадлежащую оценку властей утверждений заявителя о риске бесчеловечного обращения, сославшись, в том числе на протокол судебного заседания.

Казахстан – сам факт содержания под стражей по уголовному делу дает достаточные основания опасаться обращения, противоречащего статье 3 Конвенции.

ЕСПЧ установил нарушение ст. 3 ЕКПЧ в связи с экстрадицией в Казахстан в деле «Кабулов против Украины», 19.11.09 г., указав: «...имеются многочисленные достоверные сообщения о пытках, жестоком обращении с задержанными, избиениях и применении силы к подозреваемым правоохранительными органами Казахстана с целью добиться от них признания. Во всех вышеупомянутых сообщениях отмечаются очень плохие условия содержания в тюрьмах, в том числе переполненность, плохое питание и непредоставление медицинской помощи в случае болезней. Также сообщается, что заявления о пытках и жестоком обращении не расследуются компетентными органами Казахстана».

ЕСПЧ подчеркнул, что любой подозреваемый в уголовном преступлении, находящийся под стражей, подвергается пыткам без какой-либо конкретной цели. Таким образом, суд принял утверждения заявителя, что сам факт его содержания под стра-

жей в качестве подозреваемого в уголовном преступлении, дает достаточные основания опасаться обращения по ст.3 Конвенции.

Белоруссия – принадлежность к политической оппозиции, уязвимое положение группы, но не общая ситуация в стране как основания для отказа в выдаче.

Практика ЕСПЧ по делам о выдаче в Белоруссию неоднозначна. Так, в деле «Камышев против Украины» по экстрадиции в Белоруссию, 20.05.2010 г., ЕСПЧ не нашел нарушения ст.3 Конвенции, несмотря на то, что международные документы свидетельствуют о наличии серьезных опасений относительно ситуации с правами человека в Белоруссии, в частности, в связи с политическими правами и свободами, ЕСПЧ подчеркнул, что ссылки только на общие проблемы, касающиеся соблюдения прав человека в той или иной стране, не могут сами по себе служить основанием для отказа в выдаче. В связи с этим ЕСПЧ отметил, что заявитель не утверждал, что принадлежит к политической оппозиции, которая является наиболее уязвимой группой в Белоруссии, или к любой другой аналогичной группе. Утверждения заявителя, что любое лицо, подозреваемое в совершении преступления в Белоруссии, рискует подвергнуться жестокому обращению, являются слишком общими, и нет никаких признаков того, что ситуация с правами человека в Белоруссии является достаточно серьезной, чтобы полностью запретить экстрадицию в эту страну. Утверждения заявителя, что сотрудники таможни, подозреваемые в коррупции, являются отдельной уязвимой группой, также не были подкреплены доказательствами. ЕСПЧ сделал вывод, что нельзя сказать, что заявитель указал какие-либо конкретные обстоятельства, которые могли бы подтвердить его опасения относительно жестокого обращения. Таким образом, по мнению ЕСПЧ, заявитель не смог обосновать свои утверждения о том, что его экстрадиция в Белоруссию станет нарушением статьи 3-й Конвенции.

К противоположному выводу суд пришел в деле «Коктыш против Украины», 10.12.2009 г., где преступления, в которых обвинялся заявитель, предусматривали смертную казнь, а в отношении заявителя в Белоруссии состоялась отмена оправдательных приговоров в порядке надзора.

Возможность применения смертной казни вместе с перспективой незаконного судебного разбирательства, учитывая отмену окончательного решения по делу заявителя, достаточны

для того, чтобы ЕСПЧ пришел к выводу, что такая ситуация вызывает серьезные мучения и психологические страдания, подпадающие под сферу действия статьи 3 Конвенции.

ЕСПЧ отметил, что отчеты и международных органов и неправительственных организаций отмечают нарушения прав человека в Белоруссии и, в особенности, пытки и жестокое обращение. Несмотря на то, что ссылка на общую ситуацию по соблюдению прав человека в отдельной стране сама по себе не может быть основанием для отказа в экстрадиции, в настоящем деле есть доказательства, подтвержденные выводами белорусских судов, что заявитель уже был подвергнут жестокому обращению белорусскими властями. Правительство, по мнению ЕСПЧ, не доказало, что ситуация в отношении заявителя изменилась так, что исключает возможность жестокого обращения в будущем».

Ценность дипломатических заверений (дипломатических гарантий)

ЕСПЧ неоднократно высказывался по вопросу ценности таких гарантий. При использовании дипломатических гарантий как основания для выдачи в страны, где имеются пытки или бесчеловечное обращение, необходимо быть предельно осторожным. ЕСПЧ выдвигает определенный объем требований к таким гарантиям:

ЕСПЧ указал на опасность использования дипломатических гарантий государством, которому свойственны пытки либо в котором пытки постоянно применяются. Так в деле «Саади против Италии» ЕСПЧ установил, что дипломатические гарантии сами по себе не обеспечивают достаточную защиту от риска дурного обращения, когда надежные источники сообщают о методах, явно противоречащих принципам Конвенции, используемых властями либо на которые власти смотрят сквозь пальцы.

В деле «Исмоилов против России» ЕСПЧ установил, что, поскольку практика пыток в Узбекистане названа известными международными экспертами систематической, ЕСПЧ не убежден, что гарантии узбекских властей представляют собой надежную гарантию от риска дурного обращения. При таких обстоятельствах гарантии, которые представила Генеральная прокуратура Узбекистана, и на которых национальный суд основал свое решение, не могут являться допустимыми и достаточными.

Даже формальные требования и используемые в гарантиях формулировки чрезвычайно важны, так, неправильность оформления таких гарантии может сделать их ничтожными. В деле «Хайдаров против России», ЕСПЧ указал, что несоблюдение даже формальных требований может поставить под сомнение ценность заверений. При этом ЕСПЧ был поражен тем фактом, что Верховный Суд РФ при анализе риска жестокого обращения с заявителем ограничился ссылкой на гарантии Генеральной прокуратуры Таджикистана, тогда как ни один из этих документов (дипломатические гарантии) не являлся должным образом заверенным.

Отсутствие указания на то, что лицо не будет подвергнуто обращению, запрещенному статьей 3-й ЕКПЧ, послужило признанию данных гарантий ЕСПЧ недостаточными и в деле «Кабулов против Украины». ЕСПЧ подчеркнул, что даже если гарантии государства обобщенно гласят, что права и законные интересы заявителя в ходе уголовного дела против него будут защищены, если в них не говорится конкретно, что заявитель не будет подвергнут обращению в нарушение статьи 3, а поэтому они не могут считаться достаточными, чтобы исключить серьезные риски стать жертвой бесчеловечного обращения. («Кабулов против Украины», 19.11.2009 г., № 41015/04).

Однако в деле «Ибрагимов и Чентыев», 14.09.201023 ЕСПЧ посчитал гарантии, представленные Российской Федерации допустимыми и достаточными, на основании чего признал жалобу, касающуюся выдачи чеченцев из Словакии в Россию по запросу об экстрадиции, неприемлемой.

Имеются веские основания утверждать, что в ряде случаев высылка заявителей в запрашивающее государство недопустима (например, в Узбекистан, Казахстан, Белоруссию, Таджикистан или Туркменистан), поскольку это может повлечь нарушение ст. 3-й ЕКПЧ.

Таким образом, каждое дело следует рассматривать на основании индивидуальных обстоятельств, особенности страны и риска для конкретного заявителя, однако, там, где имеются весомые аргументы против экстрадиции, адвокатам, ведущим дела на национальном уровне, необходимо аргументировать и доказывать риск бесчеловечного обращения и неправомерности длительного внеправового регулирования содержания под стражей в целях такой экстрадиции, что может повлечь нарушение соответствующих статей ЕКПЧ.

Практика по судебным решениям участников семинара и партнеров сети «Миграция и право»

Нашей сетью и нашими партнерами – «ЕНРАС-Мемориал», а также участниками нашего семинара накоплена определенная практика по судебным решениям, поэтому свое выступление я проиллюстрирую именно этими решениями. В Европейском суде принято достаточно решений по экстрадициям, но я остановлюсь на решениях по делам нашей сети, чтобы, во-первых, показать в них важные и интересные моменты, а во-вторых, чтобы проинформировать членов сети о нашей совместной работе по защите прав экстрадируемых. Мне поступает много вопросов, в том числе по процедуре содержания под стражей лиц для экстрадиции, и я позволю себе посвятить часть выступления и этому вопросу.

Одно из решений Европейского суда – по делу «Джураев против России», где в качестве представителя заявителя выступает адвокат нашей сети Морозова. Это решение показательное, потому что Суд сконцентрировался на анализе норм статей УПК РФ, регулирующих процедуру экстрадиции (ст. 464, ст.466 УПК РФ), а именно – возможность обжалования меры содержания под стражей в отсутствие продления сроков содержания под стражей, а также незаконность избрания этой меры без соблюдения норм, предусмотренных российским УПК. Что касается утверждения российских властей, пишет Европейский суд, о том, что заявитель смог оспорить незаконность его заключения под стражу, то статья 125 УПК РФ предусматривает, что это могут делать лишь участники уголовного судопроизводства. В этом деле абсолютно очевидно, что российские власти не рассматривали лицо, задержанное для экстрадиции, как участника уголовного судопроизводства. Поэтому данное лицо было лишено возможности подать такую жалобу, – указал суд, не приняв позицию российского правительства. В данном деле суд приходит к выводу, что средства правовой защиты, на которые ссылается заявитель, лишены средств доступности и эффективности. Это сказано не только в данном деле. Главное, что рассмотрение жалобы лица, задержанного для экстрадиции, по статье 125 УПК РФ неэффективно, поскольку национальный суд, даже в случае удовлетворения жалобы, не сможет освободить задержанного немедленно. На практике он только признает действия незаконными, но не может сам освободить задержанного.

По применению ст. 125 УПК РФ при обжаловании срока содержания под стражей у меня в производстве есть дело «Эргашев против России». Когда мы обращались в национальный суд, то указали в жалобе и статью 5.4 Конвенции как основание жалобы и основание для освобождения. В настоящее время это дело коммуницировано ЕС, и мы в национальных судах обжаловали незаконное содержание под стражей, потому что заявителю не продлевали сроки содержания. Мы обжаловали содержание под стражей в отсутствие продления сроков в судебном порядке. Районный суд сказал – содержание под стражей незаконно, и поставил на этом точку, то есть не освободил задержанного, что еще раз доказывает неэффективность ст. 125 УПК РФ, потому что не действует прямая норма – статья 5.4 Конвенции, а именно, что в случае, если суд признает задержание незаконным, он обязан немедленно освободить задержанного. В статье 125 УПК РФ этого требования нет, и поэтому она не обладает критериями доступности и эффективности в делах о содержании под стражей в ожидании экстрадиции. ЕС неоднократно признавал эти процедуры несовместимыми, взаимоисключающими, неадекватными, поскольку отсутствует периодический судебный контроль. После разъяснения Пленума ВС РФ стало легче, в частности, в Санкт-Петербурге стали продлевать сроки содержания под стражей в судебном порядке. Тем не менее, если сроки вовремя не продлеваются, а вы это обжалуете по ст. 125 УПК РФ, то заявителя не освобождают.

В деле «Джураев против России» ЕС указал, что ст. 466, часть 2-я, когда мы применяем заключение под стражу на основании решения суда иностранного государства, при том, что это решение не подтверждено судом РФ, такое избрание меры пресечения абсолютно незаконно, поскольку термин «суд общей юрисдикции» относится к суду, созданному на основании действующего российского права. Таким образом, ничто в формулировке пункта 4 ст. 108-й не указывает на то, что суд иностранного государства полномочен избирать меру содержания под стражей на территории России. Рекомендую почитать решение по делу «Джураев против России», оно простое и понятное и в плане избрания меры пресечения, и в плане ее продления. ЕС сказал, что это незаконно, но Пленум ВС РФ не изменил порядка избрания меры пресечения. Европейский суд говорит, что это тоже незаконно, не отвечает принципам права, заложенным в Конвенции.

Мы знаем, что содержание под стражей для экстрадиции правомерно только в том случае, когда происходит сама процедура экстрадиции, другими словами, лишение свободы оправдано, когда рассматривается вопрос о высылке. Если процедура экстрадиции не осуществляется с должной тщательностью, то, соответственно, лишение свободы незаконно. Когда правительство применяет Правило 39 по указанию суда, а потом в меморандуме ссылается на то, что «мы его не возвращали, поскольку применили Правило 39, но при этом продолжали содержать под стражей, т.к. мы ничего не можем сделать», вы должны сослаться на то, что такое содержание под стражей незаконно. Потому что, если вопрос стоит о выдаче, то лишение свободы возможно только тогда, когда применяются меры по выдаче или высылке. Срок содержания под стражей для экстрадиции, по сути, определяется сроком принятия решения в Генпрокуратуре РФ о выдаче, и этот срок, пока не было Пленума, не подвергался судебному контролю, был произвольным, процедура не была прозрачной и доступной судебному контролю, мы не знали, что делает Генпрокуратура. Направляла ли она раз в год запрос, установила ли гражданство, если человек годами сидит в следственном изоляторе? Мы уже доказали, благодаря решениям ЕС и Пленума ВС РФ, что срок содержания под стражей надо продлевать.

Рассмотрим ситуацию, когда прокуратура выходит с ходатайством о продлении срока содержания под стражей для экстрадиции, что в этом случае вы должны делать? Вы должны возражать против такого продления. Чем вы обоснуете свои возражения? Если вы видите, что за два месяца, пока человек содержится под стражей, не получены дипломатические гарантии, если в течение первых часов задержания его пробили по компьютерной базе, установили гражданство иностранного государства и на этом остановились, а следующие два месяца ничего не происходит – это не основание продления срока, поскольку правоохранительные органы бездействовали, и нет никаких гарантий, что власти поняли, что им нужно выходить с ходатайством в суд, аналогично тому, как они выходят в суд по ст. 109 УПК РФ, когда следственные органы перечисляют, зачем им необходимо продлевать срок, и какие следственные действия они выполняют. Все эти следственные действия должны быть достаточными и необходимыми, и для этого они просят продлить содержание под стражей данного лица, например, продление необходимо для того, чтобы допросить свидетелей,

собрать доказательства, провести следственные действия. В решении по делам об экстрадиции об этом не пишут ничего, только — «для обеспечения выдачи», но одного такого основания абсолютно недостаточно.

Поэтому в суде при рассмотрении вопроса о продлении срока содержания под стражей вы спросите у прокуроров — а что вы конкретно предприняли? То, что вы два месяца назад запросили иностранное государство и получили ответ, что он не их гражданин — этого недостаточно. Почему Генпрокуратура до сих пор, как этого требует норма Минской конвенции, ст. 40, не приняла решение о выдаче? Во всяком случае, в Санкт-Петербурге суды начинают об этом задумываться, пытаются аргументировать позицию при продлении срока и мотивировать необходимость дальнейшего содержания под стражей, а не ставить точку в виде формулы «для обеспечения выдачи». Они пытаются аргументировать необходимость продления сроков содержания под стражей, например, получением дипломатических гарантий, запросом таких-то документов из страны исхода и др.

Я посмотрела московские дела, там ничего подобного не происходит, там просто «меры пресечения для обеспечения выдачи». Вы понимаете, что этого недостаточно, сказать по ст.ст. 108 и 109 УПК РФ о том, что данное лицо скроется, воспрепятствует установлению истины по делу, совершит тяжкое преступление, и поставить на этом точку — это нарушение ст. 5-й Конвенции. Это неоднократно признавалось Европейским судом как немотивированность и, соответственно, незаконность решения о заключении под стражу. Здесь немотивированность заключения под стражу в том, что указано только — для обеспечения выдачи. При продлении срока содержания под стражей необходимо обосновать, что делает Генпрокуратура в течение длительного периода, когда человек продолжает содержаться под стражей, когда рассматривается вопрос о выдаче. Свобода не должна ограничиваться на неопределенный срок. По применению ст.ст. 108 и 109 УПК РФ в процедуре продления сроков и избрания меры по ст. 466 УПК РФ, части 1 и 2 этой статьи, вопросов у судов уже не возникает.

Мне много пишут и спрашивают — например, если избрали меру пресечения по ст. 466 УПК РФ, написали «на 40 суток», то когда будут продлевать — через два месяца или через 40 суток? Когда мы говорим о сроках содержания под стражей, должна быть единая процедура продления.

У Е.З. Рябининой сейчас в производстве есть питерское дело, там работает другой адвокат, я попыталась ему объяснить, что если органы избрали меру пресечения содержания под стражей на основании решения суда иностранного государства, это незаконно, это написано в деле «Джураев против России», но российский суд в этом деле именно так незаконно и поступает. Если вы обжалуете сроки содержания под стражей, необходимо указывать не только ст.125 УПК РФ, но и нормы ст. 5.4. Конвенции. Это – любое непродление срока содержания под стражей или продление срока задним числом. Если суды рассматривают жалобу по ст. 125 УПК РФ, определяют, что человек «незаконно содержится под стражей» и ставят на этом точку, а человек дальше продолжает сидеть, нам говорят, что постановление еще не вступило в силу, мы можем пожаловаться. Но суд сказал «а» – «незаконно», так пусть скажет «б» – «освободить». Суд этого не говорит, потому что только статья 125 УПК РФ не позволяет это сказать. Тогда мы судьям говорим – если вам ст. 125 УПК РФ не позволяет, напишите – 5.4, сошлитесь на прямую норму Конвенции и освободите из-под стражи. Санкт-Петербургский районный суд так и написал, и городской с этим согласился. Эти решения есть в нашей правовой базе «Лотос», там четко сказано, что надо немедленно освобождать в случае признания незаконным содержания под стражей.

Вопрос.

У меня четыре экстрадиционных дела. В стране исхода не было приговоров, у нас только те, кто там находится под следствием. Правильно ли я понимаю, что ваше выступление касается уже вступивших в законную силу приговоров?

О.П. Цейтлина.

Приговоры иностранного государства мы у себя не исполняем, не принимаем, не читаем – они для нас пустые бумажки. На территории РФ исполняется только УК России и действует только УПК России. Поэтому никакие приговоры, решения судов иностранного государства об избрании меры пресечения в России нам не только не интересны, Россия не может их исполнять. Процедура избрания и продления сроков содержания под стражей для экстрадиции регулируется только УПК РФ. Поэтому никакие решения прокуратуры Азербайджана, Туркменистана нам не интересны. Если человек заключается под стражу по приговору суда иностранного государства, все равно действует уголовно-процессуальный закон России –

ст.ст. 108 и 109 УПК при избрании меры пресечения и продлении срока содержания под стражей на территории РФ.

Когда прокурор говорит, что тут ссылка на УПК Узбекистана, я говорю, что читать это не собираюсь, т.к. на территории России он не действует. Есть постановление Пленума ВС, где четко сказано о применимости статей 108, 109 УПК РФ, есть определение КС по делу Насруллоева, есть определение КС по делу Манхинфельда, есть другие решения, их около 50, где сказано, что избрание в ином порядке не соответствует нормам статьи 5«f» Конвенции, а именно принципу законности, потому что закон должен быть понятным, четким, доступным, и трактоваться так, чтобы все его поняли, а иностранные решения, в том числе иностранные приговоры, у нас не действуют.

Выдача запрещена статьей 3-й Конвенции, если это выдача на пытки. Коллеги спрашивали – может быть, это 2 статья. Нет, это 3 статья Конвенции, потому что, хотя мы можем говорить о праве на жизнь, практика ЕС складывается так, что запрет выдачи в страну исхода, где бесчеловечное обращение и наказание, и даже смертная казнь, это не 2 статья, а 3 статья Конвенции. Выдача не допускается, и не только выдача, но и выдворение, и депортация, если лицо в государстве, в которое оно выдается, может стать жертвой пыток и бесчеловечного обращения и наказания. В этой связи решение «Чохал против Британии», «Серинг против Британии» – это некая мантра для 3-й статьи. Эта норма носит абсолютный характер, не зависит ни от поведения заявителя, ни от его преступлений, ни от его личных качеств, ни от того, что он опасен для России. Как бы ни был плох заявитель, статья 3 носит абсолютный характер, в отличие от статьи 2-й Конвенции, где есть дистрикция. Статья 3 носит абсолютный характер, абсолютный запрет пыток. Поэтому личность заявителя не имеет никакого значения, и когда вам в суде ваши процессуальные оппоненты говорят о том, какие у заявителя опасные статьи – подрыв конституционного строя, убийство стольких-то лиц, что угодно, но мы говорим о том, что нормы статьи 3-й абсолютны, и нам совершенно не интересно, как вы его расцениваете – террорист он, или экстремист.

Европейский Суд изучал этот вопрос и принял решение по делу «Саади против Италии». Когда принималось это решение, в суде выступало правительство Италии и Великобритании. Правительство Великобритании вступило в дело как третья сторона в споре и доказывало, что нужно возвращать, т.к. мы

должны охранять своих граждан, а мы приютили террориста и не можем его выдать, потому что там пытки. Но он даже у нас преступление совершил, говорили о деле «Саади против Италии». Европейский суд сказал, что статья 3 не знает исключений, хотя хорошо известно о больших трудностях, с которыми сталкивается государство в современный период, защищая свое население от террористического насилия. Вместе с тем даже в этих обстоятельствах в абсолютных формулировках запрещаются пытки, любое негуманное и унижающее достоинство обращение и наказание, поэтому все попытки прокуратуры доказывать, какой это нехороший человек, обречены на неуспех.

Всегда ли ситуация в стране так плоха, что туда невозможно вернуть человека? Например, Афганистан, Ирак, если мы не говорим о случаях выдворения или депортации. Европейский Суд говорит, что не всегда, однако есть возможность возвращения даже в Ирак. Например, в деле «F.N. против Швеции», о котором нам рассказывал Сергей Голубок, суд не исключал возможности того, что общая ситуация в стране, которая в настоящее время не такая плохая, может приблизиться к такому уровню интенсивности и жестокости, что любое недобровольное перемещение может представлять собой нарушение статьи 3-й. Вместе с тем необходимо сфокусировать внимание на действительном риске для индивидуального заявителя. Участницы семинара из Саратова рассказали о деле несчастного афганца и умерших в пути от холода членов его семьи, они пытаются сейчас написать в Европейский Суд по 3-й статье. Речь идет о невозможности его возвращения в Афганистан, поскольку мы его возвращаем не под стражу, не экстрадируем в Афганистан, а просто выдворяем, в этом случае говорить о запрещении возврата в Афганистан, потому что ситуация в стране плохая, нельзя. Суд нам скажет, что ситуация в стране плохая, но невозможно доказать тот уровень жестокости, при котором туда вообще невозможно возвращать.

В этом конкретном деле, если мы направим жалобу в Европейский суд, первый уровень доказательств — что в Афганистане все плохо. Дальше — в этой определенной провинции, в Кабуле, еще хуже — представили доказательства, написали источники. А для заявителя это вообще ужасно в связи с его индивидуальными обстоятельствами, как в этом конкретном деле, например, со слов заявителя — это родовая вражда. И мы расписываем ситуацию родовой вражды. И если вы посмот-

рите практику отказов по статье 3-й, вы увидите, что многие страны и многие юристы проигрывают, потому что они написали, что в стране плохо, и поставили на этом точку. Мы должны говорить о конкретных рисках для конкретного заявителя. В делах по экстрадиции проще, нам нужно доказать не столько общую ситуацию в стране, а доказать риски и обращение в условиях содержания под стражей. Потому что при экстрадиции человек, как правило, помещается под стражу. И мы доказываем ситуацию по условиям содержания под стражей.

Позиция ЕС по выдаче в страны СНГ различна по странам и зависит от ситуации с правами человека в каждой конкретной стране, в том числе доступности страны для международных наблюдателей, мониторинга условий содержания под стражей, наличия справедливого судебного разбирательства в стране, дипломатических гарантий, которые государство представило, от личности самого заявителя. В каждом конкретном случае это определенные позиции. Я пыталась сделать резюме, то есть понять, какова позиция суда по каждой конкретной стране, это мое личное мнение, ни в коем случае не позиция Суда, может быть, вы найдете другие примеры.

Например, возвращение в Узбекистан. На что здесь ЕС обращает внимание? Проблемы в Узбекистане: места содержания под стражей, политически мотивированные обвинения и, конечно, ситуация с правами человека в этой стране. В зале присутствует наш адвокат, который блестяще вел дело «Исмоилов и др. против России». Мы это дело, я считаю, недооцениваем, оно было одно из первых по Узбекистану. Если вы посмотрите, как часто суд на него ссылается во всех последующих решениях, вы поймете, что этим делом был создан определенный судебный прецедент. Это дело нашей сети «Миграция и Право», где Ирина Соколова представляла заявителей. Дурное обращение с лицами, содержащимися под стражей, сказал суд в апреле 2008 г., является распространенной и устойчивой проблемой в Узбекистане. Но это было в 2008 г., и они были выходцы из Андижана, это значит, что были и индивидуальные риски для заявителей.

Изменилась ли с тех пор ситуация, или нет? Понятно, что быстро в таких странах ничего не меняется, поэтому к аналогичным выводам суд пришел и в более позднем деле «Исаков против России», это дело я привела потому, что представителями заявителя там указаны Светлана Ганнушкина и Елена Рябинина. Суд подтвердил свое убеждение в том, что дурное

обращение с лицами, содержащимися под стражей, продолжается, не было продемонстрировано каких-либо существенных улучшений в этом аспекте в Узбекистане за несколько последних лет.

Напомню также о деле «Каримов против России» Елены Рябининой, когда суд подтвердил ситуацию предъявления заявителю обвинения в совершении политически мотивированных преступлений.

Учитывая, что практика применения пыток описывается международными экспертами как систематическая, в этом деле Суд написал не просто «дурное обращение – распространенная и устойчивая проблема», он написал – «систематическая проблема Узбекистана». То есть практика суда развивается, и чем дальше, тем жестче оценки суда и, как видим, больше компенсации для заявителей, но Россия, тем не менее, пытается экстрадировать людей в Узбекистан, и в этом случае надо направлять жалобу в ЕС.

Относительно Туркменистана отсутствует объективная информация с правами человека, налицо закрытость информации и наличие определенной уязвимой группы. Это дело, совместное с «ЕНРАС-Мемориал», где заявителя Рябикина в суде вместе с Кириллом Коротеевым представляла я, это было первое дело о ситуации в Туркменистане. До этого было дело Насруллоева, оно было подано позже, но вопрос о выдаче был уже решен, потому что сама Россия отказала в выдаче. А дело Рябикина против России все лежало в суде, а мы искали информацию о положении в Туркменистане в местах заключения под стражу, но мы ее не нашли, она просто отсутствовала. В конце концов, суд написал: «точная информация о ситуации с правами человека в Туркменистане и, в частности, в местах заключения является скудной и трудно проверяемой ввиду исключительного характера существующего политического режима в государстве, называемом одним из наиболее репрессивных и закрытых государств в мире». По делу Рябикина нами все же были представлены определенные источники о ситуации в Туркмении, в том числе доклады «Мемориала», но этого было недостаточно, не было такой открытой и актуальной информации, как по Узбекистану. Тем не менее, суд подтвердил правомерность риска для заявителя в деле «Рябикин против России», как и в деле «Солдатенко против Украины», и в недавнем деле «Колесник против России», где заявителя представляли я и Елена Рябнина, судом были подтверждены как систематиче-

ские отказы туркменских властей предоставить международным и неправительственным организациям допуск в места содержания заключенных, так и дискриминация лиц не туркменской национальности, которая делает их особо уязвимыми, например, Рябкин – русский, русскоязычный, а это особая уязвимая группа.

В деле «Колесник против России» Суд написал, что международные наблюдатели, включая Европейскую комиссию, по-прежнему не имеют доступа в места заключения. В деле Колесник Московский городской суд, рассматривая дело об экстрадиции, направил запрос властям Туркменистана. В ответ на запрос власти Туркменистана прислали дипломатические гарантии, однако недостаточные. ЕС сказал, что запрос суда в деле Колесник о ситуации в стране ухудшил положение заявителяницы. Судом России вокруг ее дела была создана нежелательная огласка. Национальный суд по собственной инициативе сделал запросы, при этом миграционная служба понимает, что у властей страны происхождения, когда речь идет о статусе беженца, нельзя спрашивать, «а не будете ли вы его пытаться». Но суды иногда такое допускают. Европейский суд признал, что ее нельзя возвращать в Туркменистан, потому что она боится возвращаться. Европейский Суд, сославшись на решение по делу «Н. против Финляндии» от 2005 г., написал, что нежелательная огласка вокруг дела Колесник дала дополнительный аргумент говорить о том, что ее невозможно туда возвращать.

В делах по Таджикистану надо обратить внимание на то, что факт ратификации основных документов не исключает риска жестокого обращения и политических обвинений. В деле «Ходжаев против России» заявитель обвинялся в причастности к запрещенной в Таджикистане и России организации «Хизб ут-Тахрир». Нужно было доказать, что, если преследуется определенная группа, в которую входит заявитель, то заявителя нельзя возвращать, и если «Хизб ут-Тахрир» – такая особая преследуемая группа, то возвращать члена данной группы нельзя. Суд принял во внимание доклады авторитетных организаций и указал, что имеются достаточные основания полагать о наличии преследования членов группы и сторонников организации, характеризующейся как политическими, так и религиозными целями. Заявитель доказал, и государство этого не отрицало, что он был причастен к организации «Хизб ут-Тахрир», Россия пытались его экстрагировать на основании

этой причастности, но этого делать было нельзя, т.к. хорошо известно, что группа преследуется.

Подобное дело, «У против России», было проиграно в ЕС, мы прошли первый тест, доказав, что группа Фалуныгунь преследуется в России, но мы не доказали, что заявитель был активным членом этой группы, поэтому мы получили отказ. В таких делах необходимо доказывать, что заявители состоят в преследуемой группе. Я считаю, что дело «У» возможно было выиграть, но мы его проиграли, потому что слишком сосредоточили свое внимание на доказательствах преследования организации Фалуныгунь. Хотя по этой проблеме была масса докладов, их достоверность была достаточно сомнительной. В ответе на меморандум мы так долго писали о том, что факты дают основание утверждать, источники подтверждают, Государственный департамент США подтверждает, но на следующей ступени теста, принадлежит ли заявитель к преследуемой группе, мы написали, как будто это в порядке вещей — да, конечно, он книги писал, он известен властям страны. Направили в ЕС книгу, написанную заявителем, но Европейский суд сказал — вы не доказали принадлежности заявителя к преследуемой группе, поэтому в деле «У» не было найдено нарушения статьи 3-й Конвенции. В этой связи с особой тщательностью нужно представлять доказательства всего того, на что вы ссылаетесь, и доказывать членство заявителя в преследуемой группе.

Недавнее дело по Таджикистану «Хайдаров против России», угроза экстрадиции в Таджикистан, где было обвинение с политической мотивацией, потому что заявитель — узбек по национальности. Суд заявил, что источники, доступные суду, содержат описания общей обстановки, но конкретные утверждения заявителя должны быть подтверждены другими доказательствами. Известна общая ситуация по Таджикистану, но необходимо доказать, что узбеки как определенная уязвимая группа преследуются в Таджикистане. Это было доказано в деле «Хайдаров против России».

Наличие внутреннего права, ратификация основных международных документов по правам человека — этого абсолютно недостаточно для обеспечения защиты от риска жестокого обращения. По сути, об этом можно говорить и по России, т.к. есть дела о выдаче в Россию из других стран. Россия все основные документы ратифицировала, но можно ли возвращать в Россию, например, чеченцев? В каждом конкретном деле необходимо

доказать, что ратификация основных документов недостаточна, при этом приводить примеры правоприменительной практики. В деле «Хайдаров против России» суд утверждал, что риск подвергнуться жестокому обращению в Таджикистане усугубляется его узбекским происхождением. Общая ситуация с правами человека и определенная дискриминируемая группа – узбеки в Таджикистане – создали ситуацию, при которой заявитель не может быть выдан в Таджикистан.

Можно ли верить представленным страной дипломатическим гарантиям, верить не всегда или вообще не верить? Может ли когда-либо государство дать нам такие гарантии, которым мы могли бы поверить? Возникает много вопросов, связанных с Узбекистаном, Таджикистаном, Туркменистаном, теми странами, с которыми мы сталкиваемся в нашей работе, и какой должен быть тест при этом – верить или нет?

Реплика.

Я полагаю, что на сегодняшний день нельзя верить никаким дипломатическим гарантиям, тем более гарантиям, которые даются генпрокуратурой конкретного государства, Узбекистана или Таджикистана. Главной гарантией будет, если законы, которые там приняты, направлены на соблюдение прав человека, и такой же будет правоприменительная практика. Тогда можно будет принимать гарантии этого государства.

В настоящее время мы это доказываем с помощью докладов авторитетных международных и независимых правозащитных организаций.

О.П. Цейтлина.

А они ответят, что к нему конкретно мы не будем применять пытки.

С.А. Ганнушкина.

Должны быть гарантии гражданского контроля. То есть возможность наблюдения.

Реплика.

В своем деле мы ссылались на закрытость страны и невозможность проверки соблюдения гарантий.

О.П. Цейтлина.

Отсутствует возможность наблюдения за ситуацией, что в дальнейшем будет происходить с этим заявителем. Кто-то должен за этим наблюдать, или мы должны туда приезжать, иметь доступ в места содержания, или любое другое лицо, или дипло-

маты, то есть мы должны иметь реальную возможность проводить мониторинг. Главное — возможность проверки, что они сделают с заявителем — это один из основных тестов по гарантиям.

Реплика.

В принципе это так, проверка невозможна. В многочисленных докладах, на которые мы ссылаемся, когда доказываем риск пыток по отношению к определенным группам в странах Центральной Азии, содержится информация, например, в докладах Государственного департамента США, о том, что данные страны не допускают международных наблюдателей для мониторинга негативных проявлений в местах лишения свободы и местах предварительного заключения. В последнем своем деле я ссылаюсь именно на эти положения. Это еще не решенное дело, оно рассматривается судом. РФ тоже не располагает механизмами, чтобы послать туда своего дипломатического представителя для проверки предоставленных дипломатических гарантий. Иногда Узбекистан рапортует ООН о привлечении к ответственности сотрудников службы национальной безопасности и правоприменительных органов за применение пыток. Положения Конвенции к этой стране неприменимы в силу того, что Конвенции Узбекистан не ратифицировал, он наказывает агентов государства, виновных в причинении таких вещей. Такая информация тоже просачивается. Если бы я была на месте нашего правительства, я бы ссылаюсь на нее.

О.П. Цейтлина.

В деле «Хайдаров против России» дипломатические гарантии были предоставлены, но суд даже не стал рассматривать это по существу, ему так надоело писать про эти гарантии, что он не стал их читать, Суд просто сказал, что эти документы не заверены должным образом, поэтому суд приходит к выводу, что внутрисударственные суды не изучили должным образом материалы дела заявителя и ссылаются на незаверенные дипломатические гарантии. Если есть гарантии, рассматривайте их по сути и по форме — если они, например, не заверены, Суд, возможно, и не будет вдаваться в существо и проверяемость таких гарантий. Есть также хорошая позиция УВКБ ООН, которую мы приводим во всех ответах на меморандумы по поводу ценности дипломатических гарантий.

Почему гарантиям нельзя доверять? Здесь может быть формальный подход. В деле «Кабулов против Украины» (высылка в Белоруссию) суд, например, отметил, что в представленных гарантиях отсутствует ссылка на то, что заявитель не подверг-

нется обращению, противоречащему статье 3-й Конвенции. И поставил точку. Если вы не написали, что не будете пытаться, — нет гарантий того, что заявитель не подвергнется обращению, противоречащему статье 3-й Конвенции. Когда-нибудь государство научится правильно писать гарантии и ссылаться на все, что нужно, писать, что работают международные наблюдатели, по крайней мере, в тех странах, куда их допускают. Но пока даже формальные документы не заверены должным образом, нет печати, подписи — это говорит о ничтожности таких гарантий.

В деле от 21 октября 2010 г., «Гафоров против России», суд заявил о ненадлежащей оценке властями утверждения заявителя о риске бесчеловечного обращения, сославшись на протокол судебного заседания. В делах об экстрадиции суд делает свой анализ, такой же, как по статье 6-й. А именно — были ли рассмотрены и проанализированы ключевые аргументы заявителя? Заявитель говорил, что в стране исхода пытки, а меня туда выдадут. После ряда дел национальный российский суд не мог написать, что в стране пыток нет, и туда можно выдавать, он просто не обратил внимания на это, никак не высказался. Поэтому в деле «Гафоров против России» Европейский Суд сослался на ненадлежащую оценку национальными властями утверждений заявителя о риске пыток. В протоколе районного суда было зафиксировано, что заявитель сослался на пытки. Важно знать, что в суде часто не принимают документов о стране происхождения, в этом случае вы пишете ходатайство о приобщении документов, в нем перечисляете эти документы, чтобы это было в деле, чтобы вы ссылались на документы, и чтобы заявитель тоже на них ссылался.

В случае нерассмотрения ключевого аргумента заявителя о наличии пыток и риске бесчеловечного обращения, а мы знаем, что это одно из самых часто упоминаемых в Конвенции прав — на справедливый и беспристрастный суд, Вы напишете, что национальный суд не рассмотрел ключевой аргумент заявителя, и это может сыграть определенную роль. Например, алиби не рассмотрено, не проверен ключевой аргумент. Суд написал, что в деле «Гафоров против России» не был рассмотрен ключевой аргумент заявителя о пытках, национальные власти об этом вообще промолчали, никак не оценили, поэтому было найдено нарушение статьи 3-й Конвенции.

По Казахстану, как уже говорилось выше, Европейский суд указал, что сам факт содержания под стражей по уголовному делу дает достаточные основания опасаться обращения, проти-

воречащего статье 3-й Конвенции. Только факт заключения заявителя под стражу в Казахстане освобождает от необходимости еще что-то доказывать. Короткий тест по 3-й статье, пытки без какой-либо конкретной цели. Таким образом, суд принимает утверждение заявителя о том, что сам факт его содержания под стражей в качестве подозреваемого в уголовном преступлении дает достаточные основания опасаться жестокого обращения. Это сказано по делу «Кабулов против Украины», где речь шла о выдаче в Казахстан.

По Белоруссии позиция суда неоднозначна и зависит от конкретного дела и ситуации заявителя. Здесь выработаны определенные критерии и подходы. В деле «Камышев против Украины» по экстрадиции в Белоруссию чиновник, таможенник, обвинялся во взятке, его пытались экстрадировать. Юристы ссылались на доклады о положении с правами человека в Белоруссии. Суд отметил, что международные документы свидетельствуют о наличии серьезных опасений в отношении ситуации с правами человека в Белоруссии, в частности, связанной с политическими правами и свободами, но ссылки на общие проблемы не могут служить основанием для отказа в выдаче. Тут содержится подсказка. Если лицо принадлежало к политической оппозиции, то выдавать его нельзя, хотя в этом деле заявитель не утверждал, что принадлежит к политической оппозиции. Заявитель говорил, что принадлежит к определенной социальной группе, не подтвердил это доказательствами. Если в Казахстан, из опасения, что человек попадет под стражу, никто не может быть экстрадирован, то по Белоруссии — ситуация с правами человека не такова, чтобы вообще запретить туда экстрадицию. К другому выводу суд пришел в другом деле по выдаче в Белоруссию — в деле «Коктыш против Украины». Заявитель был активным политическим оппозиционером, который широко пропагандировал свои взгляды, и обвинение заявителя предусматривало смертную казнь. Он дважды был оправдан в суде Белоруссии, затем в порядке надзора были отменены оба оправдательных приговора. ЕС заявил, что механизм отмены в порядке надзора любых решений не соответствует гарантиям 6-й статьи Конвенции, то есть в Белоруссии отсутствует справедливое судебное разбирательство по сути дела. Суд пришел к выводу, что ситуация заявителя попадает в сферу действия статьи 3-й ЕК. В этом деле Суд запретил выдачу в Белоруссию.

Таким образом, у нас есть определенная практика по странам, и когда вы работаете с такими делами, нужно рассматри-

вать каждое дело на основании индивидуальных обстоятельств, риска для конкретного заявителя, ситуации в стране, и эти аргументы необходимо заявлять на национальном уровне.

Р.С. Магомедова (юрист сети «Миграция и право», г. Москва).

Владимир Юрьевич Кожаяев, обратившийся к нам через арестантов 4-го СИЗО, узнал о том, что мы успешно работаем по таким делам, позвонил жене и через нее попросил, чтобы мы занялись его делом. Поговорив с его женой, я поняла, что дело относится к нашей категории, но дело сложное, и страна по отношению к затронутой проблеме очень сложная. Вадим Кожаяев с 1990 г. является членом Общества сознания Кришны, с 1992 г. имеет сан духовного наставника, был проповедником. Международное общество сознания Кришны отрицает насилие и официально зарегистрировано во многих странах, но в Белоруссии это общество отнесено к тоталитарным сектам, и его сторонники подвергаются гонениям. В связи со своей религиозной деятельностью Вадим Кожаяев неоднократно получал угрозы, были попытки давления на его жену и дочь. Против Кожаяева в 2004 г. было возбуждено уголовное дело по статье 208-й УК Республики Беларусь «вымогательство». В этом же 2004 г. он был признан виновным и приговорен к 4 годам лишения свободы. Понятно, что дело было сфабриковано и заведено в связи с проповеднической деятельностью Кожаяева. Угрозы в его адрес продолжались и во время отбывания наказания, именно это побудило его в 2005 г. совершить побег. В марте 2005 г. Вадим Кожаяев вместе со своей женой Натальей Карпенко выехал в Москву. Именно то, что он с 2005 г. находится на территории РФ и никуда не обращался за помощью, меня смущало, когда я начинала заниматься этим делом. Понятно, что после побега Кожаяева из мест заключения против него было возбуждено уголовное дело, розыскное дело. Четыре года Кожаяев и Карпенко проживали в Москве, меня квартиры, видимо, их никто не искал. 11 февраля 2009 г. прокуратура Гомельской области вынесла в отношении Кожаяева постановление о привлечении его в качестве обвиняемого сразу по двум статьям — покушение на убийство гражданина Постникова в 1998 г. и убийство гражданина Захарко в августе 1993 г. В тот же день в отношении Кожаяева была заочно избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, и он был объявлен в розыск. Эти два преступления, которые инкриминировались Кожаяеву, имели место до того момента, когда Кожаяев появился в Белоруссии, где он жил спокойно, не скрывался, вел свою про-

поведническую деятельность, кроме того, пережил и суд, и заключение. Поэтому мы считаем эти два обвинения сфальсифицированными, а информацию – недостоверной. Далее сценарий, схожий с делом Хайдарова, и другими делами по Центральной Азии, где были сфабрикованы уголовные дела. Как у нас принято, мы подали заявление на предоставление статуса беженца. В тот момент статус беженца нам, понятно, не дали, мы обжаловали решение в Замоскворецком суде, и в этот момент Генпрокуратура вынесла постановление о выдаче Кожаева. В судебном заседании мы обжаловали постановление, суд откладывается, в спешном порядке принимается решение о том, чтобы отказать ему в предоставлении статуса беженца. Мы подаем по нашему плану на временное убежище, но, несмотря на то, что мы находимся в процедуре, МГС принимает решение о выдаче Кожаева в Республику Беларусь. Несмотря на все наши ссылки, Московской городской и Верховный суды решили, что угрозы никакой не существует, и Кожаева можно выдать, тем более что его обвиняют по 39-й статье, это та же статья, что у Коктыша, и наказание за эту статью – смертная казнь. Суд оставил жалобу без удовлетворения.

Очень много странных стечений обстоятельств по этому делу. Телеграмма в «Гражданское содействие» о заседании Верховного суда так и не дошла, лишь накануне судебного заседания мне позвонили и сообщили, что у меня будет суд, поэтому мы в спешном порядке писали 39-е Правило. 20 октября у нас был Верховный суд РФ, а 19 пришло Правило № 39 о невыдаче по Кожаеву, нам нужно писать формуляр. Мы в спешном порядке переводили, но Верховный суд не посчитал это аргументом. В беседе с прокурором, с которым мы участвуем во всех экстрадиционных делах, я сказала – зачем вы принимаете такие решения, ЕС все равно признает их незаконными. На что мне было заявлено, что не надо из России делать отстойник для преступников.

О.П. Цейтлина.

Я бы хотела сказать по применению Правила № 39 Регламента Европейского суда. Как мы знаем, правила изменились, это надо посмотреть внимательно всем юристам на сайте суда. Раньше мы просили применить Правило № 39, когда Верховный суд назначен, и мы знали дату слушаний в ВС РФ, до принятия решения по существу т.к., если решение вступит в законную силу сразу после решения Верховного суда, наш подзащитный немедленно будет экстрадирован. Сейчас нам по Белоруссии в применении Правила № 39 было отказано, и, как

написано на сайте ЕС, к Правилу № 39 Регламента суда необходимо обращаться после окончательного судебного решения. Если у вас будет судебное решение о том, что выдача состоится — только тогда вы обращаетесь за применением 39 Правила.

Правило № 39 возможно просить и тогда, когда ваша жалоба уже подана в Европейский суд, или лучше — вместе с жалобой. Если вы направляете в ЕС просьбу по Правилу № 39, а жалобы в суде нет, и вы потом ее вообще не направляете, суд может вам отказать, и даже, применив Правило, отменить его, если не получит вашу жалобу в срок. Сейчас отдельный факс выделен для направления в суд запросов по Правилу № 39, это такая скорая помощь или реанимация, если у кого-то уже полный комплект документов, а у вас только просьба по Правилу № 39, и не факт, что будет направлена полная жалоба. На что Европейский суд будет лучше и быстрее реагировать? Конечно, на то, где уже есть полная жалоба, и есть просьба по Правилу № 39. Жалоба может быть любая, даже не подробная. Жалобу нужно подавать, когда вы считаете это необходимым, иногда — до исчерпания всех средств, и потом, в процессе — доисчерпывать, когда у вас есть обоснованные опасения, что будет применена экстрадиция.

С.А. Ганнушкина.

Если человека задержали, и он сидит в заключении для экстрадиции, я считаю, что в этом случае можно подать жалобу в ЕС, потому что дожидаться решения прокуратуры, а потом городского суда и попасть по времени, к примеру, на Пасху, это очень опасно, потому что решение может быстро вступить в силу. Когда мы подали просьбу о применении 39-го правила в отношении одного задержанного узбека, нам ответили, что нам отказано, но нас просят связываться, сообщать все новости и направить жалобу. Мы послали жалобу в ЕС, ее получили, потом было принято решение прокуратуры об экстрадиции, и мы послали решение об экстрадиции. Как только отправили решение об экстрадиции, буквально через несколько часов из факсового аппарата вылез листочек из Страсбурга, где они применили сразу 39-е правило, 40 и 41, без дополнительных просьб с нашей стороны. Я считаю, что это правильно, потому что несколько снимает нервное напряжение, когда вы ждете и боитесь не попасть в короткий промежуток, а тут у вас лежит просьба, отказ, но это не окончательный отказ, а тут была такая позиция, что не надо раздражать суд и заставлять его принимать отрицательные решения. Я думаю, суд будет раздражен в

тех случаях, когда пойдут отказы прокуратуры в экстрадиции. Тогда суд скажет – ваша собственная прокуратура уже приняла к сведению нашу позицию. Но пока прокуратура упорно принимает решения об экстрадиции, а потом эти решения не обжалуются в суде, и отказ принимает законную силу в ВС, я думаю, мы ЕС не раздражим таким образом. Скорее наши оппоненты его раздражают своим невероятным упорством.

О.П. Цейтлина.

Считаю, что правильно вместе с жалобой направлять Правило № 39, или ваша жалоба уже лежит в Суде, и вы посылаете просьбу по 39 правилу. Процедура подачи предварительных жалоб не очень правильная, и ею не надо злоупотреблять, а применять только в необходимых случаях. Известны случаи, когда по прошествии шести месяцев юрист пишет в последний день срока предварительную жалобу, проходит еще много месяцев, и он пишет дополнительную. Если вы можете написать полную жалобу, пишите короткую, но обязательно полную жалобу на формуляре. Жалоба нужна для того, чтобы поставить вопросы перед правительством. Вы можете даже ситуацию в стране в жалобе подробно не описывать, но чтобы суд понимал, о чем идет речь, чтобы было четкое описание фактов, на основании которых суд смог бы задать вопросы правительству. Ситуацию в стране вы можете описать, когда посылаете ответ на меморандум, иногда нет времени сразу найти нужные отчеты, практику и т.д. Практика применения 39 Правила – только когда будет окончательное решение суда. Европейскому суду известна наша позиция, он читает наши документы. Когда дело проходит в Верховном суде РФ, то есть домашние процессы еще не исчерпаны, мы заявляем, что нельзя выдавать, поскольку Европейский суд применил 39 правило, это иногда влияет на принятие решение в национальных судах. Но оно не должно прямо влиять, государство добровольно в принятии своих решений и, когда оно примет окончательное решение, когда заявителю будет грозить выдача, тогда надо обращаться в ЕС с просьбой о применении Правила 39.

Р.С. Магомедова.

Нарушений по Кожаеву очень много. Но, в отличие от Хайдарова, Гафорова и Султанова, которыми я тоже занималась, меру пресечения избрали один раз и больше не продлевали. По Кожаеву Генпрокуратура уже начала исправляться. Она продлевает сроки содержания под стражей. 23 ноября заканчивается шестимесячный срок, надеюсь, что Кожаева освободят.

С.А. Ганнушкина.

У меня это дело вызывает большие сомнения, потому что человек был все время на глазах, его судили за какое-то вымогательство, и вдруг оказывается, что 10 лет назад он совершил два убийства.

Я писала для правозащитников Чехии и Словакии, которые, как я понимаю, выступают единым фронтом, заключение по поводу решения ЕС об отказе в применении 39-го правила по отношению к двум гражданам России, жителям Чечни, об экстрадиции. Было принято решение об экстрадиции, и дело направлено в ЕС, ЕС издал довольно короткое заявление о том, что он опирается на гарантии, данные Россией. Здесь их отправят в Чечню, потому что там предъявлено обвинение.

И вот сейчас я получила дополнительный аргумент. Он заключается в том, что, помимо того, что написано, может ждать человека, который экстрадирован. Что испытывают чеченцы в тюрьмах — мы нашли доклад о положении в чеченских тюрьмах. У меня телефон забит смсками, которые приходят из Кемеровской области, из других тюрем по поводу того, что в данный момент человека пытаются.

Я много написала по этому поводу, но поняла, что есть еще один довод, который состоит в закрытости ЧР, даже для работы правозащитников на сегодняшний день. Я очень сожалею, что не задала этот вопрос раньше, потому что ответ пришел только сейчас, но я им не воспользовалась, я написала туда, что у меня есть новая мысль. Не опоздала ли я, если я сегодня вечером им эту мысль передам? На бланке, с подписью отправляю им эти документы. Они продолжают бороться, несмотря на то, что есть уже решение ЕС. Я думаю, у нас есть достаточно информации, в частности, дело Орлова, есть яркие свидетельские показания о том, что Чечня достаточно закрыта. Кстати, свидетели со стороны Рамзана Кадырова выступали более ярко, чем мы, потому что утверждают, что могут работать в области защиты прав человека, но явно показали абсолютную недоступность для себя тех заявителей, которыми они якобы занимаются. Женщина, которая возглавляет Комитет по розыску без вести пропавших, знает только о пропавших в те времена, когда там находились федеральные войска, и не назвала ни одного имени пропавших в кадыровское время, хотя у нас ими заполнен весь Интернет. Чем занимается этот комитет? Я думаю, что это сильный довод — закрытость Чечни, ведь не только словаки не могут поехать туда, но и российские правозащитники.

О.П. Цейтлина.

Подход суда примерно как с Белоруссией, то есть нельзя сказать, что ситуация настолько плоха и непрозрачна, и надо сосредоточиться на индивидуальных рисках для конкретного заявителя.

С.А. Ганнушкина.

Генеральная прокуратура, которая дает гарантии, что с этими людьми не будут жестоко обращаться, не контролирует ситуацию в Чечне, это следует из большого количества жалоб о положении в чеченских тюрьмах. Мы отсылаем жалобы в Генпрокуратуру, и, если бы она осуществляла контроль, то таких нарушений не было бы, иначе можно говорить о сговоре Генпрокуратуры с теми, кто пытается. Мы не считаем, что это так, она просто не контролирует ситуацию на местах. У меня есть примеры из Архангельска, Кемеровской области и т.д., плюс ситуация закрытости в самой Чечне. Если ЕС уже принял отказ, можно повторить жалобу?

О.П. Цейтлина.

Можно, юристы повторяют, пишут, что не были представлены новые доказательства, то есть их необходимо представить. Может быть, по этому делу посмотреть дело о выдаче Закаева из Британии. В Лондонском суде в качестве свидетеля выступал Калинин, который курировал все тюрьмы России в то время и говорил о том, что даже он не может проконтролировать происходящее во всех тюрьмах России. Может быть, надо связаться с Биллом Баурингом, который участвовал в этом процессе, и дополнить обращение еще какими-то аргументам из процесса об экстрадиции Закаева в Россию.

Т. Бершачевская,
УВКБ ООН

Рассмотрение обращений лиц, в отношении которых инициирована процедура экстрадиции. Правовые последствия

Поговорим об экстрадиционных делах в целом и о роли защитника по данным делам. И немного о тенденциях и о судебной практике.

Я хотела бы начать с того, что, с точки зрения УВКБ ООН и как показывает наша реальная практика, возрастает количество

обращений лиц, в отношении которых инициирована экстрадиционная процедура, то есть требование, чаще всего поступающее из страны происхождения, о том, чтобы эти лица были выданы в свою страну для произведения в отношении них уголовного преследования. География таких обращений растет как по странам обращающихся (в основном это лица из стран СНГ – Узбекистана, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, появляются Беларусь и Латвия), так и по регионам России. Если раньше это было в основном в Москве, то сейчас это широкий разброс – Тюмень, Нижний Новгород, Саратов, Брянск, Йошкар-Ола, Казань и еще ряд городов. Обращения в УВКБ ООН поступают от заявителей в основном через адвокатов, представляющих их интересы. И здесь надо сказать о том, что роль адвоката в этой процедуре очень важна, потому что именно он является тем лицом, которое разъясняет гражданину его права, в том числе право обращения за убежищем, именно адвокат может объяснить, есть ли у данного лица основания обращаться за статусом беженца, подпадает ли он под какой-то из признаков, установленных законом и Конвенцией. Либо никак не подпадает под эти критерии, но, тем не менее, право обратиться за убежищем у него есть, и он должен быть в курсе того, что этим правом он может воспользоваться.

Адвокат может, в зависимости от обстоятельств заявителя, и дальше планировать свою деятельность и защиту. Здесь нужно иметь в виду, что существуют два основных международных механизма, которые действуют в национальной процедуре в том числе. Это механизм, предусмотренный Конвенцией и закрепленный в принципе невысылки, который предусматривает, что лицо, ходатайствующее о признании его беженцем, не может быть выслано против его воли в страну, где он может подвергнуться преследованиям по одному из пяти признаков, установленных Конвенцией. Мы говорим о лицах, ищущих убежища, и о беженцах – о тех, кто подпадает под действие Конвенции. Если же мы приходим к выводу о том, что данные лица не подпадают под действие Конвенции, то важной является проверка оснований для действия принципа невозвращения в страну, где в отношении этого лица могут применяться пытки либо иное бесчеловечное обращение. То есть данный критерий является основополагающим – не может данное лицо быть выслано в страну, где существуют серьезные опасения, что в отношении него могут быть применены пытки. Вне зависимо-

сти от того, какое преступление ему инкриминируется, и подпадает ли он под критерий признания беженцем, или нет.

Действия адвоката очень важны на всех стадиях — от консультирования по поводу обращения и процедуры обращения за убежищем до вопросов применения меры пресечения в отношении данных лиц. Может быть, имеет смысл связать это с судебной практикой и разделить судебную практику на четыре категории. В первую очередь, это судебная практика по делам, связанным с рассмотрением вопросов о предоставлении убежища — будь то статус беженца или временное убежище. Можно сказать, что решений судов по этим вопросам пока не так много. Но на сегодня все они непосредственно отражают позицию ФМС при отказе, то есть это, по сути, обжалование решений. Впрочем, если дела доходили до судов, то они в основном подтверждали решения ФМС. И здесь важно отметить, что чаще всего решение об экстрадиции лица принимается до того, как рассмотрен вопрос о предоставлении убежища, что является несколько неправильным, потому что сам закон РФ предусматривает в качестве одного из оснований для отказа в экстрадиции предоставление убежища на территории РФ. У нас есть, наверное, единственный прецедентный случай: рассмотрение в суде Санкт-Петербурга вопроса об экстрадиции, которое было непосредственно привязано к рассмотрению вопроса о предоставлении временного убежища. На момент рассмотрения жалобы и отмены отрицательного решения УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и отмены этого решения ФМС России суд первой инстанции принял решение о том, что неправомерным был отказ экстрадировать. Но прокурором был внесен протест, и потребовалось новое рассмотрение. Окончательного решения еще нет. Но, во всяком случае, это серьезный прецедент. Впервые в суде рассмотрен вопрос в связке с вопросом об убежище — и это является важным моментом, потому что обычно решение выносилось до рассмотрения вопроса о признании беженцем, просто как подтверждение экстрадиции.

Что касается практики рассмотрения жалоб по решениям об удовлетворении экстрадиции. По всем делам, которые суд рассматривает в 2009-2010 гг., он полностью подтверждает решение Генпрокуратуры и более того, суды второй инстанции, кассация, не обращая внимания на то, что Европейским судом применяется 39-е правило Регламента о запрете высылки до окончательного рассмотрения Европейским судом, суды касса-

ционной инстанции не принимают во внимание это положение и выносят решения о том, чтобы оставить решение об экстрадиции в силе. Следующим вытекающим из этого этапом идет у нас вопрос о мере пресечения. Насколько мы знаем, 109 статья предусматривает максимальный срок – 18 месяцев, я уже не говорю о том, как должны продлеваться эти сроки. Даже при нарушениях продления срока содержания под стражей суды все равно очень часто принимают позицию прокуратуры и признают, что срок содержания под стражей должен продлеваться. Исключения у нас есть, это Санкт-Петербург; есть дело в Тюмени, где был выигран процесс по статье 5.4. Конвенции, и заявитель был освобожден.

Очень интересное дело в Йошкар-Оле, где после года содержания под стражей была отмена в удовлетворении ходатайства прокуратуры. После того как заявитель оказался на свободе, и ему было предоставлено временное убежище, адвокат обратился с заявлением в Генпрокуратуру. После чего последовало следующее. Была запрошена ФМС, правомерно ли было решение о предоставлении временного убежища, произведена проверка и подтверждено, что данное решение было принято правомерно, далее идет черед бесконечного обжалования Генпрокуратурой отмен, неудовлетворений ходатайств о содержании под стражей. Борьба продолжается. Но вопрос об отмене решения об экстрадиции до сих пор не решен, и, наверное, этот вопрос будет висеть до того момента, пока Европейским судом по правам человека не будет принято решение.

О последних позитивных моментах. Думаю, это связано с тем, что практика рассмотрения экстрадиционных дел только нарабатывается в РФ, соответственно, решения европейских судов носят пока накопительный характер, и для работы наших правоохранительных органов это тоже определенное упражнение. 23 апреля состоялось сразу шесть судебных заседаний, которые были проведены после того, как прокуратура выступила с ходатайством об изменении меры пресечения ввиду истечения срока содержания под стражей. Когда лица, содержащиеся более 18 месяцев в следственных изоляторах, были освобождены из-под стражи – ходатайство прокуратуры состояло в том, чтобы их освободили под домашний арест. Но ходатайство было удовлетворено только в одном случае, и в принципе удовлетворено незаконно, потому что домашний арест засчитывается в срок содержания под стражей, поэтому я думаю, что здесь все основания для отмены данного постанов-

ления суда. Все остальные лица освобождены под подписку о невыезде. Но, тем не менее, будет поставлен вопрос об их правовом положении, многие из них находятся в процедуре рассмотрения ходатайств в ФМС, и здесь позиция ФМС в большинстве дел довольно однозначная. Потому что, если это выходцы из Узбекистана, то есть серьезные опасения применения к ним по возвращении домой пыток, кроме того, по всем этим делам есть 39-е правило, и данные лица в любом случае не могут быть возвращены на родину до рассмотрения решения вопроса в ЕСПЧ. Поэтому, скорее всего, большинство из них являются потенциальными обладателями временного убежища на территории РФ.

Я не думаю, что сегодня стоит останавливаться на решениях ЕС. У меня есть три основных решения, связанных с экстрадицией, которые переведены на русский язык. Муминов, Исмоилов и др., дело «Рябикин против России». Есть подарок – 20 исков, записанных УВКБ ООН, там все основные наши документы, руководящая записка по экстрадиции, которую мы очень рекомендуем для ознакомления.

С.А. Ганнушкина.

Конечно, экстрадиционные дела очень «нервные» и требуют моторного к ним отношения. С другой стороны, это дела, по которым ЕС имеет уже устоявшуюся практику. И если говорить о ЕС, то мы сейчас начали использовать механизмы ЕС для обжалования пыток и для дел по похищениям. Причем с некоторым успехом. Применяется не 39-е, а 40-е правило, мгновенная коммуникация, и государство поступает таким образом: выкидывает человека прочь, а потом говорит нам, что «так и было». У нас есть такие случаи, когда семья обратилась устно, наш юрист сделал запрос в ЕС, сообщил жалобу о похищении официальными структурами человека, и человека вернули, а семейству пришлось написать, что они никогда к адвокату не обращались и прекрасно знали, где находится их родственник. Такие бывают механизмы. Я думаю, что, поскольку мы постепенно расширяем свою практику работы и категории дел, по которым мы работаем с ЕС, не пора ли нам подумать, как нам и по статусу беженца использовать эти механизмы. Мне кажется, здесь есть возможности, и мы давно уже в Страсбурге, на одном из первых семинаров по ЕС, обсуждали эти возможности. И там профессионалы, которые этим занимаются, говорили, что можно вырастить хорошее дело, которое превратится в прецедентное. Думаю, об этом пора

подумать. По части выдворения – муминовское дело. Но это не экстрадиция, это выдворение. Это камуфляж, конечно, но, тем не менее, это не экстрадиционное дело. То есть дело о выдворении существует, оно получило разрешение в ЕС. Правда, к сожалению, трагедия уже совершилась, но решение, тем не менее, принято положительное.

Т. Бершачевская.

У нас есть несколько недавних дел, когда после отмены решения об экстрадиции, после того как заявитель был отпущен, возбуждалось административное дело. Но мы все очень активно реагировали, с подключением и адвокатов, и «Мемориала», и ФМС России, когда были даны все распоряжения, и, насколько я помню, даже в суде были представители УФМС и миграционного контроля.

С.А. Ганнушкина.

Значит, отчасти все-таки в нашу пользу. Заявители ЕС тоже должны соблюдать порядок пребывания на территории России.

У меня такой вопрос. Есть ли какой-то критерий, когда мы выступаем в защиту людей, экстрадиции которых требует государство? Ведь мы же в принципе не предполагаем, что экстрадиция не должна существовать? Она как юридическая процедура правомочна, правда? Мы ведь не выступаем против нее в принципе?

Т. Бершачевская.

Нет, конечно, международная защита не является защитой от уголовного преследования.

С.А. Ганнушкина.

В том числе, например, проблемы выдворения в ту же Латвию. Мы сейчас имели один пример. Но там состоялось выдворение. Для заявителя оно кончилось благополучно, потому что там не было жажды крови со стороны государства, которое требовало экстрадиции. Я думаю, что мы, кроме того, что должны защитить человека, должны также оценивать и реальную опасность совершенных им поступков.

Т. Бершачевская.

Поэтому есть часть 2 статьи 33, есть положение об исключении. Но здесь очень серьезные критерии для того, чтобы было принято решение о том, что данное лицо либо не заслуживает, либо представляет собой опасность для общества и безопасности страны, где он пребывает. Здесь должен быть вступивший в

законную силу приговор о том, что человек действительно совершил эти деяния, и что это действительно является серьезной мерой по обеспечению безопасности. Должен быть проведен серьезный анализ.

С.А. Ганнушкина.

А почему «вступивший в силу приговор»? А если он в процессе следствия?

Т. Бершачевская.

Если он в процессе следствия, то здесь могут быть применены только положения об исключении. Должны быть достаточные доказательства считать, что он действительно совершил эти деяния. Существует презумпция невиновности, и пока не будет доказано, что данное лицо совершило эти деяния, мы можем это только предполагать.

С.А. Ганнушкина.

Мы предполагаем, но мы предполагаем также, что и в той стране, которая его требует, тоже разберутся в этом деле.

Т. Бершачевская.

Если у нас есть серьезные основания считать, что данная страна применяет пытки, то это абсолютный отказ от возвращения. Не обязательно, что человек подпадает под критерии понятия «беженец». Он может быть замешан просто в каких-то мошеннических деяниях, совершить преступление. И здесь нужно понять, будет ли он подвергнут преследованию по одному из признаков, предусмотренных Конвенцией. Если же лицо просто хочет избежать вынесения приговора по уголовному делу — это никак не относится к международной защите.

С.А. Ганнушкина.

Может быть, человек убежден, что не совершал преступления, может быть, он его не совершал, но является ли он беженцем, и может ли страна, в которую он запрашивается, сама разобраться. Она хочет разобраться, ведь не только виновные привлекаются к уголовной ответственности. Недаром в западных странах 40% оправдательных приговоров. В какой-то момент надо дать им возможность самим разобраться, не нам же разбираться во всем. Тут для меня остается некоторая проблема, которая, конечно, не касается наших подопечных. Это тоже тема для обсуждения и понимания. Эти механизмы у нас еще не очень понятны, не апробированы, и надо об этом подумать.

П.В. Чиков,
*председатель межрегиональной организации
«Агора», к.ю.н.*

Ведение дел по обжалованию в судах действий и решений органов власти

Миграционные дела — это не основной профиль «Агоры», у нас было лишь несколько таких дел. Сегодня я купил «Новую газету», где в статье «Плов в казане и плен в Казани» рассказывается об одном из дел, бывших у нас в производстве, связанном как раз с трудовым мигрантом. Суть дела в том, что сотрудник миграционной службы несколько часов сидел в засаде в каком-то садоводческом товариществе и отловил некоего узбека, который готовил плов на даче у своих родственников, к слову, граждан России. Его задержали, доставили в отдел, составили протокол, в котором написали, что он якобы занимался трудовой деятельностью, т.к. поймали его на рабочем месте в рабочей одежде. Буквально через два часа его отвезли в суд, судья назначил ему штраф 1 тыс. руб. и принял решение о выдворении, а до момента выдворения он был помещен в спецприемник, где провел 45 дней. Дело несколько раз ходило туда и сюда, подключился наш адвокат, это было не его правозащитное дело, просто кто-то из знакомых попросил его защищать узбека, и он его защищал. В итоге суд признал привлечение к административной ответственности незаконным, прекратил дело об административном правонарушении за отсутствием события правонарушения, и после этого, уже с помощью наших товарищей из Казанского правозащитного центра, узбек подал в суд иск о возмещении вреда, причиненного административным преследованием, и суд присудил 45 тыс. руб., из которых 25 — за услуги адвоката и 20 тыс. — компенсация морального вреда. Суд посчитал, что за каждый день, проведенный в спецприемнике, он должен получить 500 руб. И мы обязательно проследим, чтобы он их получил на руки.

В нескольких словах расскажу о том, чем мы занимаемся. Основной наш формат — производ правоохранительных органов, мы занимаемся этим с 2002 г., за это время около 90 должностных лиц, в первую очередь сотрудники милиции — две трети, и одна треть — военнослужащие, офицеры — были признаны судами виновными в совершении преступлений и осуждены, кто условно, кто реально, почти 100 человек. Мы их

отправили на скамью подсудимых и продолжим это делать. Одно из самых громких дел, это стрельба Дениса Евсюкова в Москве, наш адвокат представляет там интересы стороны потерпевших, там был пожизненный приговор, который пока еще в силу не вступил. Все ждут кассацию. Это наша правоохранительная тематика. Здесь работают юристы штаба «Агора» и наши региональные партнерские организации – они у нас есть и в Чувашии, и в Татарстане, и в Удмуртии, и в Забайкальском крае, есть еще партнерский адвокат, с которым мы сотрудничаем, в ряде регионов. Марина Дубровина – один из таких адвокатов.

Вторая наша тематика – защита гражданских активистов и неправительственных организаций. В 2006 г. были серьезные изменения в законодательстве о некоммерческих организациях, которые сильно ухудшили наше положение, и мы активно занимаемся этой тематикой и защитой гражданских активистов от физического насилия и уголовных дел. Могу похвастаться, ведь это гораздо сложнее, как выяснилось, чем посадить милиционера, но у нас есть 20 уголовных дел против активистов, по которым мы добились прекращения за отсутствием состава преступления, либо оправдания. Почти в каждом таком деле была политическая составляющая, присутствовал кто-то хотя бы на местном уровне, кто заказал это уголовное дело, но, тем не менее, положительный результат у нас есть. Дела, связанные с должностными лицами и сотрудниками правоохранительных органов, это довольно накатанная практика, и если ее знать в деталях, то можно видеть, что и как нужно делать для того, чтобы этого добиться. При этом нужно четко понимать, где это реально, где есть судебная перспектива, а где судебной перспективы нет. Если вам интересно, я мог бы более детально об этом поговорить.

Кроме того, мы активно работаем по теме компенсации морального вреда, и за этот период мы добились компенсации около 20 млн руб., почти все деньги из казны, либо федеральной, либо региональной, либо муниципальной, в зависимости от того, какого уровня должностное лицо совершило незаконные действия. В среднем по 5 млн. ежегодно нашим сообществом юристов – около 20 человек, включая штабистов и региональных, взыскивается, и мы работаем не только над тем, чтобы получить судебное решение о взыскании, но сопровождаем вплоть до получения на руки. У нас есть отработанная технология, а это не так просто, как может казаться. Конечно,

проще получить деньги из казны — это абсолютный алгоритм, там последовательность действий определена, главное, чтобы это все знать и правильно делать. Самое крупное решение — 3,5 млн получили родственники курсанта Новосибирского высшего командного училища, которого в течение 9 месяцев мучили однокурсники и старшие по званию. 10 человек осуждено за это, в том числе за превышение должностных полномочий, а потом был иск на 3,5 млн, пока на руки не получили, но решение вступило в законную силу только в марте. И были два иска по миллиону рублей. И что интересно, если человека пытаются или убивают, то, как правило, это почему-то стоит намного дешевле, чем если он сидит взаперти. То есть у нас есть дела, например, где родственники человека, забитого милиционерами до смерти, получили 100 тыс. руб., и при этом есть два дела по миллиону, где люди отсидели 3–4 года в следственном изоляторе и в колонии по обвинению или будучи осужденными за совершение убийства, а потом были признаны непричастными и получили по миллиону. Странная такая тенденция.

Про компенсацию готов говорить чуть более подробно. Для нас большое значение имеет информационная составляющая, мы профессионально работаем в сфере пиара. Обеспечиваем медиа-покрытие по тем делам, которые находятся у нас в производстве. Дел у нас в принципе немного. Каждое дело — штучный товар, ювелирное украшение, в этом смысле это особенность нашей работы. Мы не оказываем услуги. Вы оказываете помощь всем тем, кто обратится по соответствующей тематике. Мы пытаемся, хотя это не всегда получается, вести отобранные дела, имеющие прецедентный характер, для того чтобы, ведя отдельные дела, влиять на ситуацию в целом. Для этого мы стараемся обеспечить максимальную публичность. Не буду говорить про Евсюкова, дело было изначально публичное. Но и по многим другим делам, по нашим данным, 5–6 тыс. публикаций ежегодно в СМИ выходит о нашей деятельности, у каждой организации обязательно есть пиар-специалист с соответствующим образованием, который работает в этом направлении, и мы используем внимание журналистов и публикации как очень важный дополнительный инструмент, усиливающий работу юриста. Я хотел бы выделить три составляющих. Это профессиональная юридическая работа, профессиональное информационное сопровождение, где много специфики — информационный повод, как с журналистами работать — это отдельная тема. И третье — это договороспособность вашего оппонента.

Возможность наработать некие козырные карты, которые можно кулуарно разыграть и договориться в пользу клиента — это любому практикующему юристу известная вещь, но для правозащитника это зачастую моветон. А на самом деле, когда вы работаете в практической юриспруденции, практической плоскости — это очень важный инструмент, это отнюдь не коррупционные вещи, когда вы работаете в интересах человека, который к вам обратился. Во-вторых, вы формируете некую культуру взаимодействия, создаете себе репутацию в кругу правоохранительных органов. Это очень важно. Чтобы нас не воспринимали в качестве оголтелых правозащитников, недоговороспособных в принципе. И любому юристу в правозащитной организации — когда к нам приходят или когда мы только начинаем работать с кем-то из молодых — мы объясняем, что очень важно зарабатывать авторитет в юридическом кругу — среди прокурорских работников, судебных работников, следственных, если это милицейское следствие, что отныне они профессиональные юристы, и, соответственно, ничто профессионально-юридическое им не чуждо. Нужно уметь договариваться и в чем-то уступать ради интересов дела или ради интересов клиента.

Каким образом мы работаем? Изначально эта методика у нас называлась «методика общественных расследований». Несколько правозащитных организаций разработали ее в начале 2000 г. В свое время ее продвигал Нижегородский комитет против пыток. Потом она разошлась и обросла особенностями. Но есть несколько важных обязательных этапов, компонентов нашей юридической работы, которые мы мало используем. Во-первых, здесь это звучало в словах прокурора, что любое обращение изначально подлежит обязательной проверке. То есть мы никогда не знаем, правду написал человек или неправду. Первая и главная ошибка — если мы за чистую монету принимаем все, что сказано обратившимся человеком. Это довольно очевидные вещи. Мы несколько раз были на краю уголовного дела в отношении наших же сотрудников, когда недостаточно качественно проверили первоначальную информацию. Оказалось, что человек просто пропил деньги, а потом свалил на сотрудников милиции, сказал, что его побили, деньги украли. Это выяснилось позже, в ходе возбужденного уже в отношении сотрудников милиции уголовного дела. Это может быть репутационный риск и риск для безопасности. Первоначальную информацию нужно всегда проверять, и желательно инициативно собрать доказательства того, что все

это соответствует действительности. Человек может или заблуждаться, или сознательно вводить в заблуждение. То, о чем вы говорили, по поводу предупреждения по 306 за заведомо ложный донос, — да, когда вы обращаетесь в прокуратуру с заявлением о преступлении в соответствующий орган, следовательно обязан проверить наличие признаков преступления в той информации, которую вы приносите. И не только того преступления, о котором вы пишете, но вообще любого. Потому что такая практика действительно есть, пишут заведомо ложный донос на разных людей, для того чтобы добиться каких-то своих целей. Хотя я согласен, непонятно, почему тут нужно пальцем грозить заявителю. Может быть, тут присутствует желание привить некоторую культуру. Сбор доказательств, предоставление медицинских документов всегда возможно по нашему распоряжению.

У нас большая практика дел, касающихся милицейского произвола. Что делать, если человека бьют или совершают подобные действия? Зависит от того, в какой стадии. У нас были случаи, когда нам звонит мама, говорит — только что задержали сына и прямо сейчас избивают в отделе таком-то. Мы берем адвоката, едем туда, у адвоката есть ордер, он заходит в отдел милиции (пусть попробуют адвоката не пустить, это будет большой скандал. Я думаю, что этого просто так бы не оставили, для адвоката это довольно серьезная вещь, дело чести, вопрос ущемления его законных полномочий. К тому же это прямое нарушение права на защиту, а эта ситуация автоматически расценивается в пользу клиента) — бывают ситуации, когда нам действительно выводят избитого задержанного. Что делать в этой ситуации? Главное в случае применения насилия — это необходимость зафиксировать содеянное с помощью медицинских документов. Мы практиковали вызов скорой помощи прямо в отдел милиции — это всегда свидетели-врачи, которые, исходя из нашей практики, очень редко встают на сторону сотрудников милиции, в отличие, например, от прокурорских работников. Это козырные карты: вызов скорой помощи, сам факт звонка в «03» фиксируется, затем следуют медицинские документы. То есть уже на этом этапе вы собираете минимально необходимый набор документов для возбуждения уголовного дела. При этом очень важный момент — необходимо свободно ориентироваться в нормативных документах прокуратуры — приказах генпрокурора, во всяких подобных вещах, потому что для них это имеет большое значение, если вы умело ссылаетесь

на документы, которые регулируют их деятельность. Там есть довольно интересные вещи. Например, приказом генпрокурора зафиксирована обязанность прокурора ежедневно посещать изолятор временного содержания. Нигде это не написано, кроме приказа генпрокурора. Написано, что при очевидных признаках преступления прокурорам надлежит немедленно возбуждать уголовные дела. Что значит «очевидные признаки преступления»? Зафиксированы телесные повреждения здесь и сейчас — это более чем очевидные признаки преступления. В военной прокуратуре, например, есть приказ главного военного прокурора, который гласит, что при обнаружении трупа военнослужащего с признаками насильственной смерти требуется возбуждать уголовные дела, и с признаками суицида требуется возбуждать уголовные дела по доведению до самоубийства. Нигде в гражданской прокуратуре при наличии трупа нет зафиксированной обязанности возбуждать уголовное дело. В военной прокуратуре такое есть. Или есть, например, основания, при которых можно требовать передачи для расследования дела в прокуратуру или следственное управление по субъекту РФ. Причем сказано, например, о деле как «имеющем большой общественный резонанс». Такое дело может быть передано для производства предварительного следствия в следственное управление субъекта Федерации. Знание этих внутренних документов действительно облегчает жизнь.

Теперь о задачах, которые мы ставим при работе по делам: первое — это, конечно, добиться прекращения административного или уголовного преследования в отношении нашего заявителя, но, в отличие от вас, — как я понимаю, вы больше работаете на защиту, — мы больше работаем на нападение. Мы встаем в позицию стороны обвинения, мы являемся представителями пострадавшего до возбуждения уголовного дела или потерпевшего в рамках возбужденного уголовного дела по делам о должностных преступлениях. Мы давим на следователя и потом на гособвинение в суде, для того чтобы добиться максимально возможного. Поэтому зачастую бывает, что первоначально нужно добиться прекращения преследования в отношении нашего заявителя и параллельно или только потом разворачивать дело против должностных лиц. В истории про узбека, которую я вам рассказал, по сути, была только защита самого гражданина Узбекистана, но можно было развернуть эту ситуацию и в отношении сотрудников миграционной службы относительно законности их действий. Не всегда, конечно, есть перспектива уголов-

ного преследования, но сам факт создания прецедента привлечения к ответственности сотрудника миграционной службы или если что-либо на территории самой миграционной службы произошло — это вещи, которые позволят вам расширить сферу маневра и последующей защиты в таких же ситуациях. Мы стараемся добиваться привлечения к дисциплинарной или уголовной ответственности непосредственных исполнителей, то есть тех, кто, например, избил, или незаконно задержал, или деньги украл, или еще что-то такое. Второе. Мы стараемся добиться устранения причин и условий, способствовавших нарушению. Это очень важная вещь. Вот, к примеру, ситуация: задержали, держат в отделе милиции, и один из оперативников избивает задержанного. Остальные пять оперативников, которые сидят в этом же или соседнем кабинете, заходят и выходят, ничего не предпринимают. Потом в случае, если удалось добиться возбуждения уголовного дела, оно идет только в отношении избивавшего. Но возникает резонный вопрос: а остальные? Ну, хорошо, может быть, в их действии или их бездействии не усматриваются признаки состава преступления, но согласно Закону о милиции любой сотрудник милиции, при котором совершается правонарушение, обязан что сделать? Привлечь, предотвратить и предпринять действия для задержания правонарушителя. Они это сделали? Нет. Соответственно, это нарушение закона, как минимум, дисциплинарная ответственность. Здесь имеет значение не тяжесть ответственности, здесь имеет значение сам факт привлечения к ней. Какими средствами это делать — это уже юридические тонкости, но нужно обязательно фиксировать доказательства, чтобы потом каким-то образом заявлять либо о представлении следователю, пока он расследует, либо о частном постановлении в суде, если это пошло в суд. Соответственно, дело в отношении сослуживцев — это очень важно. Начальников можно ставить в так называемую должностную вилку, если вы знаете, что это такое. Это ситуация, когда любой ответ его на поставленный вопрос свидетельствует о нарушении им закона. Давайте смоделируем ситуацию. Избили кого-то в отделе милиции, ночью, задержанного. Это территория отдела милиции. Допрашивается начальник. За порядок в отделе милиции отвечает соответствующий начальник.

— Кто там в этот момент отвечал? — Вот этот. — Вы знали, что у вас там происходит? Нет, не знал. — Но, в соответствии с таким-то законом, вы обязаны знать, что у вас там происходит. Как это получается, значит вы ненадлежащим образом осу-

ществляете контроль на подведомственной вам территории, если вы не в курсе, что у вас там осуществляются тяжкие преступления, а между прочим избиение задержанного — ст. 286.3, до 10 лет лишения свободы и, соответственно — тяжкое преступление.

Или вариант «я знал». Тогда возникает вопрос: А что ты сделал? — Я сделал то-то и то-то. — Но значит, то, что ты сделал, было недостаточным для того, чтобы предотвратить нарушение. Или, как правило, «я знал и не сделал», но вряд ли кто так скажет.

И у прокуратуры, и у судей есть своя палочная система. Вот здесь прокуратура отчитывалась внесенными представлениями, направленными туда или сюда. Мне хотелось спросить: что, у прокуратуры нет вообще никакой системы контроля исполнения их представлений? Прокурорские представления, которые они вносят, считаются выполненными с момента их вынесения — отправили, и все. То, что по закону в течение месяца должен кто-то ответить на это представление и сообщить о принятых мерах, этого всего нет, то есть прокуратура это не считает необходимым. Тем более сейчас, когда у прокуратуры изъяли следственную функцию, то есть по большому счету отобрали дубинку. Но, тем не менее, для вас имеет большое значение факт внесения представления. Потому что вас никто не освобождает от возможности затребовать ответ, а то, что потом вы выявили, доложить прокурору, что были недостаточные действия. И так далее. Для чего в итоге это все делается? Любые факты, документы, где написано, что должностное лицо нарушило закон, являются основанием, каждое в отдельности и в совокупности, основанием для иска о возмещении причиненного вреда.

И мы здесь приходим к товарно-денежным отношениям. Нарушил — заплати. Причем для нас принципиально важно, чтобы надлежащим ответчиком была признана казна, потому что из казны реально получить деньги. Мы собрали несколько решений судов по искам к должностным лицам за их незаконные действия и направили прокурору с предложением — почему бы не инициировать иски в порядке регресса в интересах казны к конкретным исполнителям? Такая практика есть и, в частности, известное дело «Михеев против РФ», где Комитет против пыток добился решения ЕС. Были осуждены двое работников милиции к реальному лишению свободы, с них было взыскано в порядке регресса 8 млн руб., не знаю, как они

расплачивались и расплачивались ли вообще, но прецедент был.

Как работать с прокуратурой, или как получить компенсацию морального вреда. Что значит «возмещение вреда»? Есть тут основная часть материальная, то есть возмещение прямого ущерба, который понес гражданин в связи с незаконными действиями в данном случае должностного лица, или упущенной выгоды, тут об этом говорить не буду. Прямые расходы – это расходы на адвоката, на лечение, на передачи, если он был под стражей, это все должно подтверждаться документально. И компенсация морального вреда, о чем НЭПС пишет, – здесь установленных стандартов нет, кому из судей как Бог на душу положит, так и присуждают, причем по стране очень разная картина. И, в общем, могу сказать, что ответчиком по такого рода делам является Минфин в лице управления федерального казначейства по конкретному региону. А это управление федерального казначейства находится в конкретном районе города, региона. Соответственно, районный суд и будет это рассматривать. В этом суде, как правило, один или несколько судей специализируются на таких делах. А раз это так, то в течение 2–4-х лет с этими судьями можно работать целенаправленно. И мы в Казани такие вещи проделывали и видели, как раз от раза суммы увеличивались.

Я вам расскажу последний случай, там ничего сверхъестественного нет. Мы решили ввести в обязательный порядок по каждому иску о компенсации морального вреда заключение психолога. Самое важное, что любая ситуация – например, избили человека, любой физический вред, это вам любой психолог скажет, влечет за собой вред психологический. Потому что посттравматический синдром – это теоретически описано, вот такая стопка литературы, где все подтверждено и эмпирически, и теоретически. Любая изоляция, попал человек в тюрьму – хорошо, ни на кого не влияет. Но если это вы знаете, и судья это знает – это одно дело, когда вы, адвокат представитель истца, придете об этом говорить, а другое дело, если вы принесете заключение специалиста, и там будет написано «психолог». Каким образом судьи реагируют на различного рода экспертные заключения, мы все знаем, – очень положительно. В общем, любая другая ситуация, которая может сложиться – гибель близкого родственника или еще что-то, обыск в квартире – и такой у нас был случай в Чувашии, у сотрудника нашей партнерской правозащитной организации. Обыск при-

знали незаконным, протокол сотрудников милиции, который был составлен с нарушениями, признали незаконным, и т.д. Гражданин пошел с иском, а ему сказали – извините, в законе написано, вы не имеете права на компенсацию. ВС Чувашии с этим согласился. В соседней же Удмуртии у адвоката, нашего партнера, также провели обыск два года назад. Суд признал незаконным постановление о производстве обыска, адвокат пошел с иском и со ссылками на решение ЕС. Суд присудил ему в качестве компенсации морального вреда 15 тыс. руб. Это, может быть, и небольшая сумма, но прецедентная. То есть, конечно, она не полностью покрывает нравственные страдания и прочее, но, тем не менее, прецедент создан, решение очень красивое, обоснованное, со ссылкой на статью 8 ЕК, и это один из моментов, который можно использовать. Обязательно нужно описывать нравственные страдания, нельзя просто сказать, как юристы часто пишут: вот документ, который подтверждает незаконные действия, поэтому прошу суд компенсировать. Нет, нужно описывать все подробно.

Ответчиком выступает то или иное должностное лицо, в зависимости от того, из какого бюджета оно получает деньги. Бывают ситуации, когда лицо две трети получает из бюджета регионального и одну треть из муниципального, к примеру, речь идет о сотрудниках патрульно-постовой службы. Судья так и решил: две трети суммы из регионального бюджета и одна треть – из муниципального. Все оперативные работники, все следственные сидят на федеральном бюджете. И поэтому, если действия признаны незаконными, то надлежащим ответчиком будет всегда казна РФ. Естественно, там же будут все иски о реабилитации, то есть когда уголовное преследование было признано незаконным: подозревался, обвинялся или был осужден, а впоследствии оправдан. Такое лицо всегда имеет право на возмещение морального вреда. Все эти деньги будут взыскиваться из казны РФ. Существует четкий порядок. Сейчас есть два пути. Можно направить документы либо самостоятельно в Минфин, либо написать заявление в суд. КС разъяснял, что и в этом случае суд не имеет права отказать заявителю в направлении документов. Пакет документов указан: заявление с просьбой перечислить деньги (следует указать банковские реквизиты полностью), судебное решение и исполнительный лист в оригинале. Эти документы нужно направлять с заказным уведомлением или с описью вложения. И Минфин РФ в течение трех месяцев с момента получения этих документов должен

перечислить деньги. У нас в течение двух лет, 2007–2008, была целая кампания против Минфина России, который превысил трехмесячные сроки. В Тверском районном суде города Москвы у нас было около 15 заявлений со всей страны в порядке 254-й ГПК о признании незаконными действий Минфина. И процедура была такая – прошло три месяца, есть талон-уведомление – получено 1 апреля, в июле пошел в банк, получил распечатку от 1 июля о том, что деньги не приходили. Приложил заявление: «прошу признать незаконным бездействие» и отправил в Тверской районный суд города Москвы. Можно отправлять и в районный суд по месту жительства. Есть 254-я ГПК – об альтернативной подсудности, в ней сказано, что человек может обратиться по месту жительства, но нам было нужно, с точки зрения пиар-сопровождения, чтобы это была Москва. Журналисты приходили, брали интервью у нашего адвоката – и вот, пожалуйста, 10 россиян одновременно подали заявления против Минфина России. Много публикаций было по этому поводу, и судья, естественно, позвонил в Минфин и сказал: «Перечислите быстро, и я, таким образом, оставлю иски без удовлетворения», поскольку права были восстановлены. Это работало. Мы направляем – и в течение месяца деньги приходят. Потом стали говорить – ну, подождите, мы не говорим о том, что наши права были нарушены тем, что не перечислили. Мы говорим о том, что права были нарушены тем, что не перечислили в течение этих трех месяцев. И перечисление потом уже не влияет, закон-то нарушен. Такие игры с московскими судьями не проходят, к сожалению. Но, тем не менее, технология была отработана, и я сейчас могу сказать, что Минфин очень хорошо сейчас исполняет. Если вы отправили правильный пакет документов, то в течение трех месяцев они почти наверняка пришлют. Бывают ситуации, когда запрос возвращают, если там чего-то не хватает. Были ситуации, когда в резолютивной части решения было написано не то, что хотел Минфин, и не то, что требует закон от судьи. И приходилось идти за разъяснением судебного решения. Региональный или местный бюджет – это другая история. Был один случай, когда у нас один муниципалитет не выплатил 30 тыс. по иску, объясняя, что нет денег в казне. Но с момента громкого дела «Бурдов против России», которое прошло по всем судам, вне всякого сомнения, на формулировку «нет денег в бюджете» – извините, судьи уже внимания не обращают.

Про прокуратуру, про обжалование их деятельности. Я здесь не хочу уходить в теорию, потому что мне больше хотелось поговорить о практических вещах. Понятно, что при обжаловании действий госорганов у нас существуют три основных процедуры: вышестоящий начальник, прокуратура и суд, в порядке 254-й ГПК. Есть довольно хорошая практика судов по этому поводу.

Но вот последние наши выводы. Нам стало нравиться ходить в арбитражные суды. Если у вас есть возможность обосновать подсудность арбитражного суда, то лучше с обжалованием идти в арбитражный суд. Мы сами судимся сейчас и с милицией, и с налоговой, и с прокуратурой. «Агора» против» — это три разных дела, и все эти дела принял арбитражный суд. Хотя раньше это было не так, но сейчас арбитражные суды берут на себя больше и больше компетенции. Понятно, что в интересах конкретного физического лица вы в арбитражный суд пойти не можете, но можно подумать, каким образом обосновать арбитражную подсудность, потому что арбитражный суд — это намного более интересно, дело это всегда выходит за пределы региона, что очень важно, потому что на местах гораздо сложнее договариваться. Апелляционная кассационная инстанция, а сейчас, по последним решениям ЕС, может быть, вы об этом еще не знаете, по арбитражным делам ВС, надзорная инстанция была признана эффективным средством правовой защиты. То есть теперь, прежде чем идти в ЕС по арбитражным делам, нужно пройти Высший арбитражный суд, который является обязательной инстанцией. Это решение буквально последних нескольких месяцев. Высший арбитражный суд сейчас довольно хорошо работает. С судами общей юрисдикции все хуже, но, тем не менее, могу сказать, что в порядке действия 254-й статьи мы обращаемся довольно часто и иногда выигрываем.

Главное, нужно уметь доказывать. Несмотря на то, что все говорят, что бремя доказывания при обжаловании лежит на должностном лице, к сожалению, на практике это не так. Может быть, это и хорошо, что это не так. Потому что это заставляет нас инициативно собирать доказательства, на что мы ссылаемся. Думайте, креативно подходите, всегда можно собрать доказательственную базу. Сейчас огромное количество дел, в которых я ссылался на специалистов, на экспертов, а они делали баллистическое исследование. Мы делали почерковедческое, автороведческое, лингвистическое, психологическое исследование — психиатрическое вот только нельзя сделать, но мнение

психиатров в принципе можно использовать. По закону о психиатрической экспертизе все чуть сложнее. Это важно — доказательства, но я здесь не буду останавливаться на этом. Адвокаты и просто юристы-представители могут собирать объяснения с согласия граждан, что очень часто практикуется. Я привез с собой жалобы, адвокат ссылается и на то, что в соответствии с законом он сам собрал эти объяснения, принес их в суд. Дело было административное, и наличие доказательств, а не просто голословных утверждений, было важным. Нельзя при работе в суде концентрироваться на критике позиции противоположной стороны. Нужно занимать активную, инициативную позицию, для того чтобы вводить свои доказательства, для того чтобы заставлять защищаться другую сторону. Для них это необычно — и они этого делать не умеют. Судье, каким бы зашоренным, коррумпированным и каким бы подвластным телефонному праву он ни был, гораздо сложнее встать в позицию чиновника при наличии большой совокупности доказательств со стороны вашего клиента. Понятно, это не панацея, но это работает.

Обжалование вышестоящему органу — это совершенно неэффективная вещь, и бывает эффективным, только когда есть расчет на личные взаимоотношения. Можно пойти к прокурору края, например, как по делу А. Денисовой, которую обвиняли и обвиняют еще пока в использовании нелегального программного обеспечения. После того как суд решил вернуть дело на дополнительное рассмотрение, мы инициировали поход защитника к зам. краевого прокурора, для того чтобы поинтересоваться, не хотят ли они дело прекратить, потому что у нас есть некие козыри на руках. Пойти к вышестоящему можно только при наличии очень весомых доказательств, с расчетом на то, что они сами решат, что у них есть возможность выйти с хорошим лицом из ситуации. Если же вы нацелены на Европейский суд, то вам это нужно, чтобы полностью исчерпать внутригосударственные средства правовой защиты. Можно обращаться и в прокуратуру, но, точно зная, где у них есть слабые места, в каком деле они сработают. Я могу сказать, что, например, трудовые правоотношения — это одна из приоритетных вещей для них, права детей также. Этим надо пользоваться, потому что у них в каждом регионе есть отдел по законодательству о несовершеннолетних, который очень активен. Если вы принесете доказательства о нарушении закона в отношении несовершеннолетних, они будут крайне полезны,

потому что им по сути дела нужно будет только написать и отправить один документ.

У нас была такая история: милиционеры избили сироту из детского дома, чуть ли не надругались над ним. Мы представляли его интересы, в рамках уголовного дела нам удалось это сделать. Двух сотрудников милиции осудили, но потом возник вопрос о компенсации. Мы не могли быть его представителями, потому что мальчик был несовершеннолетний и администрация детского дома разрешение идти в суд нам не давала, а сама делать этого не хотела. Тогда мы взяли приговор, вступивший в законную силу, написали сопроводительное письмо прокурору района, приложили приговор и отправили с просьбой выйти в интересах несовершеннолетнего в суд с иском о компенсации морального вреда, причиненного ему должностными лицами. Преступление должностных лиц. Прокурор пришел в суд — тут и сумма как-то увеличилась прилично, надлежащий ответчик здесь — казна, потому что сотрудники милиции были осуждены по должностной статье. Прокурор молодец, и мы его и в СМИ поблагодарили. И мальчик деньги получил, когда выходил из детского дома. Получил 100 тыс. руб., хотя несильные были телесные повреждения, ничего ему не сломали — нормальные деньги в этом случае, по сравнению с аналогичными решениями по другим делам. Поэтому повторяюсь, если идти в прокуратуру — надо знать, с чем и когда идти. Потому что если у них конец года и они горят с отчетами, и им нужны представления, то вы здесь можете попасть в самое яблочко. Или же у вас есть личные неформальные взаимоотношения с кем-то из прокурорских работников, этим можно пользоваться во благо своих подзащитных.

Вопрос.

Если судья общей юрисдикции, то совершенно понятно, что пошли с иском о компенсации морального вреда после признания незаконными действия или решения госоргана. Что вы собираетесь делать в арбитражном суде? Признаете незаконным действие или решение госоргана, и что дальше?

П.В. Чиков.

В данном случае я про арбитражный суд говорил в свете наших дел. На нас в прошлом году крупно наехали, и мы до сих пор от этого отбиваемся, поэтому для нас важна не компенсация, а возможность отбиться и продемонстрировать, что лучше этого не делать, потому что можно на полтора года завязнуть в

процессах, которые для нас имеют довольно хорошую перспективу. Это основное. Почему арбитражные суды лучше? Потому что, по сути дела, в этой системе арбитражных судов действует прецедентное право, то есть, грубо говоря, вы можете в своем решении ссылаться на решения любых арбитражных судов, даже из других округов. Более того, судьи арбитражных судов говорят нам: вы просто прикладываете к своему заявлению, к своему иску распечатки судебных решений других судов. В арбитражном суде много этой практики, и она – в пользу юридических лиц. Там, несомненно, можно найти ряд решений, которые будут подтверждать вашу правоту. И тогда совсем другое отношение – чувствуешь себя участником судебного процесса, действительно человеком.

Р.Р. Насретдинова (юрист сети «Миграция и право», г. Уфа).

К нам обратился молодой человек, которого сейчас привлекают к ответственности по статье 146 УК – нелегальное использование дисков. Он приехал из Казахстана и сдал документы на гражданство. Естественно, пока он не оформил разрешение на работу, не работал, ему позвонили по телефону и сказали – можешь ли ты по дружбе прийти, установить программку? Он согласился, пришел, установил программу, получил за это 400 руб., и на выходе его схватили, скрутили и повели в милицию. Взяли с него объяснение, в котором он написал, что действительно установил программу *Demo*. То есть не лицензионную, а *Demo*, и взял 400 руб. за это. Его какое-то время не тревожили, но вчера он позвонил и говорит, что его опять вызывают в милицию и требуют объяснений. Можете ли вы оказать ему помощь? Он сейчас беззащитен, я не адвокат, я юрист, не могу на начальной стадии присутствовать в ходе следствия. На адвоката у него нет денег.

П.В. Чиков.

У нас в Уфе своих адвокатов нет. И нужно разговаривать с ним, наверное. Но это потом обсудим с вами лично. По 146 статье у нас довольно большая практика.

Вопрос.

Я проиграла два суда. В сентябре прошлого года проводила мирный пикет в день защиты заключенных. В пикете принимали участие освобожденные нами мигранты из спецприемника. Было вынесено предупреждение Центра и в отношении меня как организатора этой акции. Мы обжаловали предупреждение,

проиграли по первой и по второй инстанции. Что-то можно еще сделать? Я, например, в суде заявляла, что нарушена моя презумпция невиновности, поскольку я получила повестку на посещение Центра полудобровольно, за два часа до начала пикета.

П.В. Чиков.

В случае исчерпания внутригосударственных мер правовой защиты, которыми являются первая и вторая инстанции у нас в этих административных делах, вам прямая дорога в маленький французский город. Больше ничего не сделаешь. Вот у Марины Дубровиной Вадим Коростелев тоже мирный пикет проводил и с такими же последствиями столкнулся. Поэтому, если свяжетесь с Мариной, она может что-то подсказать. По Коростелеву будем готовить жалобу в ЕС за нарушение статьи 10.11.

О.П. Цейтлина.

У меня было дело, которое было прекращено не по реабилитирующим основаниям в отношении сотрудника милиции, но прекращено по сроку давности. Несколько раз решение отменяли вышестоящие инстанции, но, тем не менее, выплатили деньги. Такая практика есть. А вот если дело было возбуждено, но прекращено в связи с тем, что невозможно установить лицо, причинившее вред? Это по «Маршу несогласных», который был в Питере, где много избитых. Дело было возбуждено прокуратурой, несколько раз приостанавливалось, прекращалось, возобновлялось, но конечное постановление — невозможно установить лицо, того омоновца, кто избил. В этом уголовном деле есть собранные доказательства и показания свидетелей о том, что сотрудники ОМОНа избивали мирных граждан. Есть ли перспектива здесь по возмещению вреда? И второе. Это дело сегодня находится в ЕС. Не утратят ли они статус жертвы, получив какие-то копейки в национальном суде, то есть по сути дела нарушение как таковое будет признано и компенсация получена? Стоит ли попробовать сходить в домашний суд, и какая перспектива, если нет приговора, не установлено лицо, причинившее вред? Есть ли перспектива возмещения вреда?

П.В. Чиков.

У нас есть два таких дела. По одному из них человек впал в кому в отделе милиции и через три месяца после этого скончался. Уголовное дело было возбуждено в 2003 г. по превышению должностных полномочий с применением насилия. На

протяжении последующих семи лет оно неоднократно прекращалось, возобновлялось, приостанавливалось, но ни разу не ставилась под сомнение квалификация. И нам это надоело, мы пошли, во-первых, в ЕС, а, во-вторых, с иском. И суд нас удовлетворил – 250 тыс. руб. вдове. При отсутствии приговора. Во-первых, объективная картина. Человек поступил в отдел милиции здоровым, а вынесли его оттуда в состоянии комы, от которой он впоследствии скончался. Во-вторых, не ставилась под сомнение квалификация. А 286 – должностные лица совершили, не был установлен конкретный фигурант, это уже не проблема, т.к. не ставилось под сомнение, что представители власти виноваты. Судьи между собой (это было в Татарстане) говорили: смотрите, пошла судебная практика о возмещении при отсутствии приговора. Для арбитражистов это тоже имеет значение, потому что иногда потерпевшим от действий должностных лиц является юридическое лицо, т.е. потерпевшим по уголовному делу, и при отсутствии приговора оно в данном случае тоже может быть признано надлежащим истцом, и иск будет удовлетворен, если есть основания. Но, тем не менее, это дело ушло в ЕС, у нас есть консультант, европейский адвокат по таким делам, и я сразу отвечу на второй вопрос. Статус жертвы они не потеряют, во-первых, 250 тыс. руб. – это по нашим меркам неплохие деньги, но по практике ЕС – это никакие не деньги, и я вас уверяю, что 35–40 тыс. евро вы здесь ни по одному из исков не получите, ни по каким «согласным» или «несогласным». Вне всякого сомнения, сумма будет признана неадекватной в понимании ЕС. Во-вторых, по статье 3-й и 13-й, есть эффективные средства правовой защиты и, соответственно, там прямо указано, ЕС в решениях указывал, что одним из обязательных элементов является установление виновных и привлечение их к ответственности. В данном случае это выполнено не было. Таким образом, они не утратили статус жертвы в части выполнения позитивных обязательств по проведению эффективного расследования дела о пытках. И что самое интересное, мы закрепили эту практику, и сегодня ВС Татарстана в кассационной инстанции оставил без изменения еще один такой же иск, правда, на 100 тыс. руб. Там человек тоже скончался от сердечного приступа в отделе милиции, ситуация, почти аналогичная вышеописанной. Взыскали 100 тыс. руб. За компенсацией пойдут и другие родственники. Это тоже интересная практика. В делах о гибели, поскольку сумма присуждается не очень большая, мы стали практиковать

поход в суд всех близких родственников. Причем не вместе, а, в отличие от ЕС, который говорит, что вам 35 тыс. на всех за умершего, в российской практике не так, каждый из родственников имеет право на компенсацию. Сначала мы сопровождаем одного близкого родственника, маму, она получает сколько-то. Потом приходит второй близкий родственник, потом сестра, потом еще кто-то. Можно сходить несколько раз и таким образом получать деньги, потому что каждый имеет право.

Вопрос возникал по поводу контактов. «Агора» является учредителем открытого информационного агентства, это зарегистрированные электронные СМИ, со свидетельством, это новостная лента, на сайте есть такая рубрика, документы. Мы выкладываем на сайт разного рода интересные прецедентные решения, заявления, обращения, ответы, которые могут вас заинтересовать. В том числе дело, на которое я ссылался, дело Хайруллина, там есть и решение по нему. Приказы прокуратуры есть в правовых системах, «Консультант-Плюс».

Вопрос.

Была ли у вас практика оспаривания действий и бездействия или постановлений судебных приставов-исполнителей? Я не знаю, связано ли это с общероссийской практикой сейчас, или только у нас, на территории Ивановской области так сложилось, но у нас судебные приставы стали действовать следующим образом. Допустим, вынесли какие-то постановления по возбужденным исполнительным производствам, потом начинают их отменять, изменять и в конечном итоге, когда мы выходим в суд по обжалованию всех этих всех процедур, которые они проводили, они приходят в суд с новыми постановлениями об отмене всех постановлений. В итоге суд, поскольку нет уже этих постановлений, оставляет жалобу без удовлетворения. Мне бы хотелось узнать, есть у вас такая практика, где бы суды признали незаконными отмену и изменение или полную отмену ранее вынесенных постановлений?

П.В. Чиков.

Я не отвечу по приставам, но абсолютно идентичная картина есть у следственного комитета, когда вы пишете заявление о возбуждении уголовного дела против какого-то милиционера, или еще что-то. Они отказывают в возбуждении уголовного дела, потом отменяют, потом опять отказывают, пинг-понг может продолжаться бесконечно, годами, и у меня в практике

есть дела, когда по 25 раз это все отменялось. И мы начали понимать, какие они хитрецы, потому что обжалуешь в порядке 125-й УПК постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, а они ждут суда, и потом в суд приносят постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. И суд говорит, что раз нет предмета жалобы, то до свидания. Мы очень долго думали, что делать, и придумали такой выход. Я не могу сказать о приставах, не знаю, как там закон об исполнительном производстве, а вот по УПК можно признавать действия и решения, скорее всего и по приставам, незаконными. Мы просим признать незаконными действия следователя, который в такой-то период неоднократно принимал и потом отменял эти незаконные процессуальные решения. То есть мы просим весь период его деятельности признать незаконным. И суды шли на это: признавали весь период незаконным. Второй момент – суд требует устранить допущенные нарушения. Это, конечно, не гарантия того, что больше этого не повторится, но, тем не менее, это все-таки какое-то изменение отношения судов к происходящему, хотя я абсолютно согласен с вами, что статья 125-я, форма судебного контроля за следствием и за приставами в том числе, весьма недоразвита.

По возмещению вреда могу сказать, что мы несколько раз собирали по одному делу решения о признании незаконности предыдущих решений какого-либо должностного лица и шли в суд с иском о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями. Самая главная проблема – доказать, что этими незаконными действиями был причинен моральный вред. Можно ставить перед собой задачу принципиально, на рубль, на два, на 100 рублей. У нас была история, когда у сельчанина украли 20 гусей, он обратился в милицию с заявлением о преступлении, милиция отказала в возбуждении уголовного дела на смешных основаниях, что последним гусей, входящих в воду, якобы видел сам этот товарищ, следовательно, они уплыли, и по причине этого в возбуждении уголовного дела отказать, факта хищения нет. Мы обжаловали постановление об отказе. Милиция возбудила уголовное дело, более того, нашла виновного, его осудили, и мы выступили параллельно с иском о компенсации морального вреда – факт же был, оказывается, преступление было, значит, своим незаконным отказом милиция сокрыла преступление. И мы, обосновав этот факт, добились взыскания 20 тыс. руб. компенсации морального вреда, по тысяче за каждого гуся. А потом он еще взыскал в рамках осо-

бого порядка приговора еще и с осужденного, за гусей. Потому что 20 тыс. он взыскал за незаконное решение.

Вопрос.

Форум у вас открытый, информационный? С какими СМИ вы сотрудничаете? У меня есть одно дело, когда сотрудник, подполковник собственной безопасности, совершил мошеннические действия в отношении моего доверителя из Якутска. И в этом ему активно содействовали сотрудники ГИБДД. Мы дошли до Генпрокуратуры, и нам ответили, что ничего противоправного не усматривают. Сотрудник на период проверки взял отпуск, потом восстановился и сейчас опять действует. Но дело не в этом. Мы обратились в «Российскую газету». Когда мы предоставили материалы, журналисты очень обрадовались и сказали, что редактор одобрил материал, и скоро он выйдет. Однако с ноября месяца материал так и не вышел.

П.В. Чиков.

Журналисты – это очень конформистские существа. В эту политику я не лезу. По закону о СМИ – как учредитель я не могу вмешиваться в редакционную политику.

Вопрос.

Вы рассказали о том, что по делу узбека было административное дело, получена компенсация за услуги адвоката и моральный вред. У меня недавно был оправдательный приговор, и мы подали на компенсацию. Услуги адвоката нам как затраты исключили, и мы еще не получили решение, но нам сказали о том, что услуги адвоката входят в процессуальные издержки по 399-й УПК. В начале апреля или конце марта было постановление КС, в котором разъяснялась конституционность требований УПК о том, что издержки реабилитированному возмещает по требованию тот орган, который прекратил уголовное дело. Если человек был оправдан судом, то это делает суд, пусть немного другая процедура, но все равно это делает суд. Было последнее решение КС, которое это разбирало. Расходы на адвоката – это всегда законное требование.

Вопрос.

На Дальнем Востоке у нас были случаи, когда мы добивались положительного результата. В том числе по делу героя передачи Российского канала «Необъявленная война». Его показали как передового оперативного сотрудника наркоконтроля, однако он фальсифицировал дела, подставлял с помощью своих агентов

людей, которые ничего не ведали о наркоторговле. В итоге мы добились, что его самого осудили. Но вы говорили о сотрудниках милиции, о прокуратуре. А в отношении адвокатов? Нам этика адвокатов не позволяет бороться с адвокатами. А избивание и подписание выгодных показаний, в том числе самооговоров, совершается именно при адвокатах? Вот у меня сейчас такой случай по азербайджанцу, который показывает, что у него сломано ребро, порезы, я спрашиваю его, ты был с адвокатом? А он говорит — я его не видел, он лишь однажды пришел, подписал и все. Я пыталась обратиться в нашу палату, мне сказали, что от пострадавшего должно поступить заявление. В отношении адвокатов у вас были случаи?

П.В. Чиков.

Нет, не было. Я согласен, что тема шепетильная.

Реплика.

В Хакасии был прецедент, адвоката лишили статуса за то, что он включился в дело не по своему дежурству. Это адвокат, которого постоянно вызывают для того, чтобы закрепить какие-то обстоятельства.

П.В. Чиков.

Я согласен, что с такой ситуацией надо бороться. Опыта пока нет. На Дальнем Востоке мы только начали сотрудничать, там во Владивостоке есть бывший сотрудник милиции, Сергей Попов, который выиграл в прошлом году дело в ЕС по правам человека по статье 3-й за условия содержания в СИЗО. Он был руководителем профсоюза работников милиции Владивостока и обвинялся, как он говорит, его подставили, и он три года провел в следственном изоляторе, а параллельно это дело рассматривалось в ЕС — и суд удовлетворил моральный ущерб на двоих, их в деле было двое, что-то около 15 тыс. евро. Есть одно дело в отношении ОМОНовца, который до смерти избил человека, и оно расследуется сейчас в суде.

Вопрос.

Бывают ли дела, по которым вы взыскиваете за материальный ущерб, нанесенный при проведении спецопераций? У нас подчас проводят спецоперации, а в итоге страдают соседи, разрушаются дома, убивают скот, а никто за компенсацией не обращается. Мы не знаем, кого можем привлекать в качестве ответчика, потому что спецоперации чаще всего проводятся

командированными сюда бойцами, они приезжают из федерального округа и уезжают обратно.

П.В. Чиков.

В нашем производстве подобных дел не было, потому что мы не работаем на Северном Кавказе. Это не принципиально, просто так сложилось. Там есть «Мемориал». Я считаю, что основания есть, доказательства, безусловно, надо собирать и пытаться формировать эту практику. Я могу вам сказать из своей практики, когда речь доходит до денег, все как-то быстро начинает меняться, причем в лучшую сторону. Несмотря на то, что сами сотрудники, как правило, из своего кармана не расплачиваются, политика Минфина очень жесткая, они по каждому делу отслеживают все, вплоть до конкретного нарушителя. И если вы сможете доказать, что ответчиками были должностные лица, то надлежащим ответчиком является казна. Нужно пробовать решать подобные проблемы. Если есть прямой ущерб, если есть доказательства, то есть и основания.

Вопрос.

Если идет захват боевика, и во время спецоперации уничтожают дом, где он засел, эти люди, подчас родственники боевика, не обращаются в суд, это понятно, но и соседи, которые ни в чем не виноваты, тоже не обращаются.

П.В. Чиков.

К сожалению, мы все в своей работе очень привязаны к волеизъявлению нашего клиента. Хорошо, что в прокуратуру мы можем пойти от имени общественной организации. Хорошо, что согласно УПК любой человек может написать заявление о преступлении. И мы часто этим пользуемся. Была такая история в Эстонии с «бронзовым солдатом», а затем в Ставропольском крае местный атаман Михаил Серков заявил, что теперь они на территории Ставрополя будут выявлять эстонцев и «объяснять» им, что они были неправы в отношении солдата. На территории Ставропольского края есть минимум два поселения этнических эстонцев. Есть 282-я статья – возбуждение вражды в отношении конкретной национальной группы. Мы у себя в Казани это так квалифицировали, распечатку сделали и написали заявление о преступлении в адрес Ставропольского краевого прокурора – пожалуйста, возбудите уголовное дело в отношении товарища Серкова, который сделал такие заявления. Мы еще хотели лингвистическое заключе-

ние приложить, но решили обойтись без этого. Да, конечно, дела не возбудили, но атамана сняли. Через некоторое время он ушел с поста и нигде публично не выступает.

Или другая история, в последнем русском “*Newsweek*” можно о ней прочитать. 26 декабря 2009 г. Медведев издал указ о реформе МВД, поручил подготовить предложения Министру внутренних дел и дал ему три месяца. Три месяца прошли 26 марта. Сейчас апрель, и ничего. А в указе прямо написано «три месяца». Мы написали от имени «Агоры» на имя генпрокурора Чайки, изложили эту ситуацию и попросили его провести проверку, принять меры прокурорского реагирования по факту неисполнения министром ВД указа президента РФ. Журналистам очень понравилось, «Время новостей» написало про это, русский “*Newsweek*” и т.д. Мне понравился комментарий представителя центрального аппарата МВД, некоего неназванного источника в МВД России – будем мы еще каким-то правозащитникам отвечать, мы в администрацию президента ответим. Этим сказано все. Смотрите – где реформа, и где мы, но Закон о прокуратуре – в суд нельзя пойти с этим, а к прокурору можно, потому что прокурор у нас даже анонимные сообщения, содержащие признаки преступления, обязан рассматривать.

Или, например, другая история – автоконцерн *Daimler* заявил о том, что давал какие-то взятки за продажу своих автомобилей в России. Прошла информация о том, что должностные лица в РФ – были названы МВД, ФСЛ, Минобороны – брали взятки за покупку этих самых автомобилей. И ничего! Казалось бы, следственный комитет должен возбудить дело трижды, но ничего не возбуждено! Публикация в СМИ, казалось бы, это основание для возбуждения уголовного дела. Я уже было сел писать документ – заявление о преступлении, а потом пошла информация, что Медведев дал поручение, и сейчас там начали реагировать.

Закон о прокуратуре нам дает такую возможность, ею надо пользоваться. Я думаю, НКО тоже могла бы написать информацию о том, что при осуществлении общественной деятельности ей стало известно о таком-то факте в отношении такого-то члена адвокатской палаты. Просим вас провести проверку соответствия Закону об адвокатской деятельности и адвокатуре и т.д. Сейчас обсуждается возможность того, что в ГПК будут вноситься изменения с правом обращения в суды с иском в интересах неопределенного круга лиц. Надеюсь, что это срабо-

тает, сейчас это действует только в рамках Закона о защите прав потребителей.

Закон о защите прав потребителей тоже можно использовать в наших интересах. В Калининграде 31 марта было решение. Одна из наших стратегических тем — защита людей, живущих с ВИЧ. В Калининграде из СПИД-центра две сотрудницы, представители общественной организации, которая защищает ВИЧ-позитивных, вызвали такси. Такси приехало, но когда водитель увидел, что это СПИД-центр, развернулся и уехал. Они трижды пытались вызвать через диспетчера машину, но машина так и не приехала. Они пошли в суд, сказали, что ВИЧ-позитивные, ссылались на Закон о защите прав потребителей. И суд взыскал 10 тыс. руб., в полном объеме, сколько они просили — взыскал по факту дискриминации, потому что здесь потребительские услуги. Вы можете использовать это, когда можно подтянуть ваши общественные отношения под Закон о защите прав потребителей, на который можно выйти в интересах неопределенного круга лиц.

С.А. Ганнушкина.

Мы обращаемся в какую-то официальную структуру, а она нам не отвечает. Что с этим делать? Пример чеченский. Мы обратились сначала в Чечню, в правительство, с просьбой ответить на мой вопрос: сколько построено зданий, кто расселен, и какое количество возвратившихся внутриперемещенных лиц получило жилье? Нам сначала сказали, что забыли про наш запрос, потом сказали: подождите, потом в третий раз, когда пришла наша сотрудница, ей сказали: мы решили, что не будем вам отвечать, нам даже правительство России не задает таких вопросов, на что наша сотрудница ответила, что, может быть, правительство России это и не интересует. Нет, ей сказали, очень интересует. А они не отвечают. Тогда мы послали из Москвы запрос, но результат тот же. Нам не отвечают на вопросы, сколько чего построено и куда что делось, и сколько на бюджетные деньги, и сколько на коммерческие, хотя на самом деле эта информация должны быть открытой.

П.В. Чиков.

Здесь все довольно просто. Есть закон «О порядке рассмотрения заявлений и обращений граждан», он довольно свежий, 2006 г., в котором все четко написано. Если хотите выдрессировать чиновников, займитесь этой судебной практикой, им некуда будет деваться, в течение 30 дней должны ответить.

Главное, соблюдать определенную культуру переписки с госорганами. Понятно, что все общение с представителями власти может быть только письменным, никаких устных разговоров. А то бывает такая ситуация: звонят по телефону и говорят, принесите нам что-то, мы им запретить не можем устно с нами общаться. Но в этом случае надо писать: «на ваш устный запрос от такого-то числа с сопроводительным письмом сообщая вам», то есть на устный запрос вы отвечаете им письменно, отправляете заказным письмом с уведомлением, чтобы у вас все эти корешки оставались. Сохраняйте конверты, потому что там три печати почтового отделения, в котором все даты стоят, и это будет главным доказательством по этому закону самого факта неответа. За исключением Чечни, в остальной стране просто отвечают, хотя порой и всякую ерунду. Надо обращаться в суд. Надо формировать культуру ответа. В зависимости от того, кто писал.

С.А. Ганнушкина.

Сначала мы писали от нашего местного представительства, и у нас есть документ, на котором подпись стоит.

П.В. Чиков.

Очень часто бывает, что вначале эти товарищи начинают кивать на почтовую службу. Почте это категорически не нравится, потому что почта всегда заявляет: мы все доставляем куда надо. У нас есть хорошая практика — пишете запрос в почтовое отделение о доставке. Отправитель имеет право получить из почтового отделения уведомление, в котором будет написано: ваше письмо было вручено адресату такого-то числа — вот еще одно доказательство. Почта идет на это, потому что ей не нравится, когда на нее наговаривают. Грубо говоря, надо заставить себя уважать.

Т.М. Котляр.

В связи с тем, что вы сейчас рассказали — можно ли также обжаловать, что ФМС не исполняет указ президента от 12 января 2010 г. № 60, которого мы очень долго добивались, — о распространении программы содействия добровольному переселению соотечественников на тех иностранных граждан, которые уже находятся на территории России. Сейчас территориальным органам ФМС поручено оформлять свидетельство участника программы переселения. Это дает возможность получить гражданство в течение нескольких месяцев. Они

говорят: мы не будем исполнять, пока не будет соответствующего постановления правительства. Хотя в указе президента ссылки на постановление правительства нет. Я писала президенту, но они отправили мое письмо в правительство.

П.В. Чиков.

У вас есть два пути. Первый путь – вы находите человека, который должен был это свидетельство получить, но не получил, и идете в суд. По его нынешнему месту жительства идете в суд с заявлением в порядке 254-й ГПК об обжаловании незаконного бездействия сотрудников УФМС. А второй вариант – от имени организации написать прокурору. Напишите региональному прокурору о том, что ваше УФМС не исполняет указ, потому что в Законе о прокуратуре прямо сказано, «в том числе указы президента». То есть они осуществляют надзор за исполнением Конституции, федерального законодательства и указов президента. Подчеркните «указов президента» и отнесите им. Можете сделать одновременно и то, и другое. Ссылки на то, что там что-то не утверждено, это проблемы конкретного человека. В указе должно быть написано, с какого момента он вступает в силу, если в указе написано, что он вступает в силу с момента опубликования – никого не должен волновать административный регламент, постановление правительства и все такое прочее. Это проблемы государства.

Вопрос.

Калужское региональное отделение движения «За права человека» закрывали дважды, по суду. В первый раз мы отбились, но на этот раз на нас наехала ФНС вместе с региональным Минюстом. Закрыли волевым решением ФНС. Вернее, исключили из единого реестра юридических лиц. Поскольку движение «За права человека» выдвигало меня в наблюдательную комиссию, я была председателем этой комиссии, мы выиграли это судебное дело, вторая инстанция в марте подтвердила, что мы правы, а ФНС не права, и более того – восстановили правоспособность организации в полном объеме. Какого возмещения морального вреда мы можем потребовать, если я лишилась статуса председателя комиссии и стала только замом?

П.В. Чиков.

Компенсацию морального вреда юридическое лицо получить не может. Может получить возмещение причиненного ущерба деловой репутации. Но нет сложившейся судебной

практики относительно того, есть ли у НКО деловая репутация. Потому что деловая репутация напрямую привязана к коммерческой деятельностью. Деловая репутация является составной частью коммерческой деятельности, потому что ущерб репутации влечет за собой снижение прибыли и т.д. Поскольку НКО не занимается этим, то, соответственно, и не имеет права на подобную компенсацию. Я с этим не согласен, я хочу эту практику сформировать, но пока такого не было, но было другое дело. В производстве дело — Антифашистский союз в Московской области, регистрировалась межрегиональная общественная организация. Несколько человек из разных регионов решили учредить Антифашистский союз, и им Московский областной Минюст отказал. История эта была длительная. Четыре года дело ходило, сначала внутри, потом в судах, потом, когда уже мы вошли в дело, суд признал отказ незаконным, обязал союз зарегистрировать, потом возникли проблемы с тем, как это дело регистрировать, потому что поменялось законодательство, и зарегистрировать в первоначальном виде уже нельзя, Минюст потребовал, чтобы подали заново, мы с этим не согласились, пошли опять в суд, суд обязал зарегистрировать в первоначально поданном виде. Наконец, все это произошло, а потом мы решили обратиться в суд. Мы, три учредителя общественной организации, были там истцами. В итоге присудили 2 тыс. руб. — компенсацию морального вреда. Копейки, но это единственное известное мне дело, где компенсацию получили за отказ от регистрации.

Кроме того, есть интересное решение ЕС «Свидетели Иеговы» против РФ», где суд прямо указывает, что наличие юридического лица является составной частью статьи 11 ЕК, то есть права на объединение, потому что наши хитрецы-чиновники говорили, что по Закону об общественных объединениях эти объединения могут действовать без юридического лица, поэтому лишение их статуса юридического лица не влечет за собой нарушения статьи 10. ЕС сказал, что право иметь юридическое лицо — это составная часть статьи 11, права на свободу объединений.

Тема 3. СОКРАЩЕНИЕ БЕЗГРАЖДАНСТВА В РФ

А.А. Аксенов,
*начальник Управления организации визовой и
регистрационной работы ФМС России*

«Ситуация с сокращением безгражданства и регулированием правового положения ЛБГ в Российской Федерации: практика ФМС России и ее территориальных органов»

ФМС России, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации.

Понятие лица без гражданства установлено ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: лицо без гражданства – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства (статья 2). Перечень документов, удостоверяющих личность лица без гражданства, определен в пункте 2 статьи 10 указанного закона.

Согласно ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», лица без гражданства могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из Российской Федерации при наличии визы по действительным документам, выданным соответствующими органами государства их проживания, удостоверяющими их личность и признаваемыми Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами или указами Президента Российской Федерации.

Для нас проблему представляют граждане бывшего СССР, длительное время пребывающие на территории России, не урегулировавшие свое правовое положение. После распада СССР в

Российской Федерации были приняты нормативные акты, дающие возможность гражданам бывшего СССР определить свое правовое положение в Российской Федерации в упрощенном порядке.

Так, граждане государств — участников СНГ и лица без гражданства из государств бывшего СССР беспрепятственно въезжали на территорию Российской Федерации и могли зарегистрироваться по месту жительства или пребывания по аналогии с гражданами Российской Федерации.

В соответствии с пунктом «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» им было предоставлено право приобретения российского гражданства в порядке регистрации до 1 января 2001 г.

Вступивший в законную силу 1 ноября 2002 г. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не установил для граждан бывшего СССР каких-либо особенностей получения правового статуса, отнеся их к категории иностранных граждан и лиц без гражданства. Для тех, кто прибыл в Российскую Федерацию до вступления в силу настоящего закона, был установлен «переходный период» в шестьдесят суток, для получения миграционной карты и законного пребывания на территории Российской Федерации — еще на 90 суток.

В дальнейшем в отношении указанной категории лиц были приняты дополнительные меры, позволяющие им получить вид на жительство, минуя процедуру получения разрешения на временное проживание, и гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

Однако, как показывает практика, до настоящего времени тысячи бывших граждан Советского Союза, не имеющие никакого гражданства либо являющиеся гражданами государств, входивших в состав СССР, долгие годы проживают в России и не обладают правовым статусом. Действующим законодательством вопрос организации работы с указанной категорией лиц не урегулирован.

С 30 сентября 2009 г. по поручению директора ФМС России в территориальных органах была организована работа по выявлению указанных лиц, их учету и оказанию содействия в урегулировании правового положения.

По ее результатам установлено пребывание на территории Российской Федерации свыше 27 тыс. человек с неопределенным правовым статусом. Из них 30% имеют паспорта граждани-

на СССР образца 1974 г. Свыше 40% не имеют документов, удостоверяющих личность, либо эти документы являются недействительными. Около 28% прибыли в Российскую Федерацию детьми и имеют только свидетельства о рождении, что не позволяет им получить высшее образование или трудоустроиться. Позиция ФМС России заключается в том, чтобы оказывать возможное содействие и помощь данной категории граждан, находящихся в сложной правовой и жизненной ситуации.

По состоянию на сегодняшний день территориальными органами ФМС России проведено 10 тыс. 648 мероприятий по установлению личности, поставлено на миграционный учет 7 тыс. 979 человек, принято 5 тыс. 482 заявления о выдаче разрешения на временное проживание и 3 тыс. 185 заявлений о выдаче вида на жительство.

Основными проблемами при организации работы с этими лицами являются:

- процедура установления их личности;
- подтверждение их гражданской принадлежности.

Как уже говорилось, свыше 40% указанных лиц не имеют документов, удостоверяющих личность, а около 28% – прибыли в Российскую Федерацию детьми и имеют только свидетельства о рождении. Рекомендации указанным лицам о необходимости обращения в посольства иностранных государств, гражданами которых они являлись, либо являющихся страной их исхода, не приводят к желаемым результатам. В ряде случаев в документировании этим лицам отказывают, а часто сами граждане не обращаются за получением документов из-за отсутствия материальных средств или из-за невозможности приобретения билета для выезда в посольства по причине отсутствия документов.

Судя по их обращениям, они длительное время проживают в Российской Федерации и не считают себя иностранными гражданами. Кроме того, нередки случаи, когда родители имеют гражданство Российской Федерации, а выросшие дети так и не могут оформить правовой статус в связи с отсутствием документов, удостоверяющих личность и подтверждающих их гражданство.

На сегодняшний день правовой основой установления личности является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, так как формально все указанные лица, не имеющие документов на право пребывания или проживания в Российской Федерации, являются субъектами адми-

нистративного правонарушения. А одним из обстоятельств, подлежащих выяснению по делу, является лицо, совершившее противоправные действия.

Алгоритм проведения мероприятий по установлению личности в данном случае законодательством Российской Федерации не определен. На практике эти мероприятия включают в себя опрос лица, фотографирование, дактилоскопирование, проведение проверок по учетам ФМС России, МВД России, МИД России, ФСБ России, Минюста России, Минобороны России, направление запросов в иные учреждения и организации. В исключительных случаях предусмотрено подтверждение личности гражданина свидетельскими показаниями, а также путем проведения криминалистических и других идентификационных исследований.

При этом существует проблема подтверждения личности иностранного гражданина через консульские учреждения и дипломатические представительства иностранных государств, а также правоохранительные органы в связи с длительной процедурой получения необходимой информации, либо вообще с ее отсутствием.

Вопрос легализации и ее правового урегулирования стал предметом обсуждения на Правительственной комиссии по миграционной политике 18 декабря 2009 г. В результате обсуждения ФМС России было поручено создать межведомственную комиссию с целью разработки проекта федерального закона по данному вопросу.

В настоящее время проект федерального закона «О внесении изменений в статью 37 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статьи 12 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» внесен на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Цель законопроекта – законодательно закрепить фактически действующую процедуру урегулирования правового статуса указанных лиц. В проекте закона предусмотрена выдача иностранным гражданам, имевшим гражданство СССР и прибывшим в Российскую Федерацию до вступления в силу Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» из государств, входивших в состав СССР, миграционной карты как документа, подтверждающего их право на пребывание в Российской Федерации.

Миграционную карту предполагается выдавать на основании заявления с представлением заявителем документа, удостоверяющего личность, и документов, подтверждающих длительное непрерывное пребывание в Российской Федерации, либо решения суда об установлении данного юридического факта.

Принимая во внимание направленность законопроекта на скорейшую легализацию указанных лиц в Российской Федерации, а также тот факт, что до 1 ноября 2002 г. они въезжали в Российскую Федерацию без виз на законных основаниях, предлагается законодательно закрепить возможность получения ими разрешения на временное проживание в упрощенном порядке в соответствии со статьей 6' Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Для тех иностранных граждан, кто был зарегистрирован по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 22 мая 2002 г., предусмотрена возможность получения вида на жительство в порядке, установленном ФМС России. Получение вида на жительство позволит этим лицам незамедлительно обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. Причем большинство лиц указанной категории, являясь лицами без гражданства, смогут приобрести российское гражданство в упрощенном порядке.

Кроме того, в связи с отсутствием у лиц без гражданства возможности выехать из Российской Федерации предлагается не распространять на них отдельные основания отказа или аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство в целях предоставления им права в дальнейшем проживать в Российской Федерации на законных основаниях.

Предусмотренное законопроектом дополнение к статье 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» направлено на урегулирование правового статуса несовершеннолетних лиц, прибывших в Россию до вступления в силу указанного закона, длительное время фактически проживающих на территории Российской Федерации и не имеющих доказательств наличия иного гражданства, поскольку действующим правовым регулированием приобретение ими российского гражданства не предусмотрено.

Благодаря изменениям в статью 37 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

Федерации» будет решен вопрос о законном нахождении на территории России, как родителей, так и самих детей. Именно на этом этапе предлагается оформлять принадлежность к российскому гражданству детей (при соответствующем волеизъявлении родителей), чьи родители длительное время фактически проживают в России, являются гражданами бывшего СССР и не имеют доказательств наличия гражданства иностранных государств, т.е. являются лицами без гражданства.

Фактически данная норма будет действовать ограниченный период (примерно 10 лет) и коснется детей в возрасте от 8 лет. Принадлежность к российскому гражданству предполагается оформлять по совместному заявлению родителей.

Таким образом, уже сегодня государство сможет поддержать детей и помочь им самим и их родителям избежать проблем, с которыми они столкнутся в будущем, не урегулировав правовой статус, и предоставить им возможность учиться и работать на территории России. Промедление в решении данного вопроса порождает появление новых подрастающих апатридов, фактически интегрированных в российское общество.

М.Н. Утяцкий,

*начальник Управления по вопросам
гражданства ФМС России*

Сокращение безгражданства в российском законодательстве о гражданстве

Безгражданство — правовое состояние, характеризующееся отсутствием у лица гражданства какого-либо государства. В статье 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» содержится следующее определение лица без гражданства — это лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства. Безгражданство, как и многогражданство, обычно — результат несовпадения принципов приобретения и прекращения гражданства в различных странах. Безгражданство может быть *абсолютным* и *относительным*: абсолютное — возникает с момента рождения; относительное — с момента утраты гражданства. Отсутствие гражданства, состояние безгражданства — скорее исключение, чем правило.

Поскольку состояние безгражданства с государственно-правовой точки зрения является аномальным, государства предпринимают меры, направленные на его ограничение.

Целью заключенной в 1954 г. Конвенции о статусе апатридов является не ликвидация самого состояния безгражданства, а установление на территории государств – участников определенного режима для лиц без гражданства. Согласно Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г., государства обязаны принять меры к уменьшению числа находящихся на их территории лиц, не имеющих какого-либо гражданства, упростив порядок его получения. В частности, рекомендуется предоставлять гражданство лицам, ходатайствующим об этом и проживающим на территории государства не менее пяти лет, не осужденным за совершение тяжких преступлений, а также лицам, всегда являвшимся апатридами и пр. Однако в национальных законодательствах государства избегают устанавливать какие-либо конкретные обязательства перед лицами без гражданства.

В соответствии со статьей 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и пунктом 1 статьи 8 Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г. одним из важнейших принципов является обязанность каждого государства принимать меры для сокращения числа апатридов на его территории.

Хотя Россия не присоединилась к этим конвенциям, российское законодательство содержит нормы, направленные на сокращение безгражданства, что означает фактическое признание Россией указанных конвенций.

Одним из принципов российского гражданства является сокращение безгражданства, т.е. Российская Федерация поощряет приобретение российского гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории России (пункт 6 статьи 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»). Российская Федерация заинтересована в упорядочении правового статуса лиц без гражданства, проживающих на территории России.

При этом необходимо отметить, что правовой статус лиц без гражданства в Российской Федерации приравнивается к статусу иностранных граждан, за исключением ряда субъективных прав, неразрывно связанных с состоянием гражданства: избирательных прав, доступа к государственной службе (что не противоречит пункту 2 статьи 20 Европейской Конвенции о гражданстве 1997 г.).

Как было сказано ранее, состояние безгражданства — это исключительное состояние, и на территории бывшего СССР оно возникло в связи с распадом Союза Советских Социалистических Республик. Проведенный анализ законодательств о гражданстве республик, входивших в состав СССР, свидетельствует, что практически все республики, ставшие самостоятельными государствами в 1991–1992 гг., приняли аналогичные законодательные акты по автоматическому признанию граждан СССР, постоянно проживающих на их территориях, на даты вступления в силу законов о гражданстве. Соответственно, отсутствие у таких лиц национальных паспортов не делает их лицами без гражданства.

Закон от 1991 г. предусматривал регистрационный порядок приобретения гражданства для бывших граждан СССР, прибывших на территорию России из государств, входивших в состав СССР, и определял для этого временные рамки действия нормы закона (срок действия пункта «г» 18 предусматривал 3-х летний период, а в последующем был продлен до 31 декабря 2000 г.). Указанная категория, согласно законодательству, не причислялась к лицам без гражданства.

При этом пунктом «д» статьи 18 Закона 1991 г. для лиц без гражданства из числа граждан бывшего СССР, которые не изъявили желания состоять в гражданстве других республик, устанавливался один год после вступления в силу Закона (с 6 февраля 1992 г. по 6 февраля 1993 г.) на регистрацию российского гражданства независимо от места жительства (т.е. можно было оформить состояние в гражданстве России в российском загранучреждении).

Регистрационный порядок независимо от места жительства вводился на один год и для иностранных граждан, и лиц без гражданства, имеющих родственников по прямой восходящей линии, состоявших в российском гражданстве (подданстве) по рождению (пункт «е» статьи 18).

Конечно, не все граждане знали положения законодательства о гражданстве как тех государств, в которых они проживали, так и российского, в связи с чем не смогли воспользоваться наиболее простым порядком оформления российского гражданства.

В 2002 г. вступил в силу Федеральный закон № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», предусматривающий упрощенный порядок приобретения гражданства для лиц без гражданства, из числа бывших граждан СССР, не получивших

гражданства государств, входивших в состав СССР и оставшихся в результате этого лицами без гражданства (пункт «б» части первой статьи 14 Федерального закона). При этом их прием в российское гражданство осуществляется как на территории России – территориальными органами ФМС России, так и за ее пределами – российскими консульскими загранучреждениями.

С 2003 г. принято в российское гражданство 2,5 млн человек, из них 600 тыс. – как лица без гражданства.

Как в ранее действовавший Закон от 1991 г., так и в Федеральный закон от 2002 г. включены нормы признания детей, рожденных на территории России от постоянно проживающих в России лиц без гражданства, гражданами Российской Федерации, а в случае отсутствия у второго родителя какого-либо гражданства ребенок, независимо от места рождения, приобретает российское гражданство в силу наличия такового у второго родителя.

Помимо указанного выше принципа, Федеральным законом установлено, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен российского гражданства (часть 4 статьи 4 Федерального закона).

Только сам гражданин вправе на основании добровольного волеизъявления и на условиях, установленных государством, выйти из гражданства Российской Федерации (статьи 18, 19, 20 Федерального закона). Право на изменение гражданства предоставлено самому гражданину.

Однако существуют и ограничения. Так, выход из российского гражданства не допускается, если в результате этого он станет лицом без гражданства (статья 20 Федерального закона). Таких ограничений Закон 1991 г. не имел, в связи с чем лица, вышедшие из российского гражданства, в ряде случаев оставались лицами без гражданства.

В советское время законодательство о гражданстве предусматривало лишение лица советского гражданства по воле государства. Законодательство о российском гражданстве не содержало и не содержит в настоящее время таких условий, хотя Европейская Конвенция о гражданстве допускает возможность лишения гражданства по воле государства.

Необходимо отметить, что Федеральный закон полностью соответствует Европейской Конвенции о гражданстве (подписанной Россией в 1997 г., но не ратифицированной), регулирующей практически все аспекты гражданства, предлагающей оптимальные решения многих проблем в данной области.

Сокращение безгражданства в Российской Федерации.

Федеральное законодательство о гражданстве Российской Федерации имеет ряд норм, которые способствуют приобретению российского гражданства лицами без гражданства.

Дети, рожденные после 1 июля 2002 г., признаются гражданами Российской Федерации по рождению по следующим основаниям:

– пункт «б» части 1 статьи 12 – если на момент его рождения один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель являлся лицом без гражданства (независимо от места рождения ребенка);

– пункт «г» части 1 статьи 12 – если на момент его рождения оба родителя постоянно проживают на территории России, являются лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории России.

В результате приема лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, могут приобрести гражданство по пункту «б» части 1 статьи 14 без соблюдения условий о пятилетнем сроке проживания на территории России;

Одним из обязательных условий при выходе из гражданства Российской Федерации является представление документа полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иностранного гражданства или гарантии предоставления ему такового.

М.Е. Петросян,

юридический консультант сети «Миграция и Право»

Проблемы безгражданства. Вопросы к ФМС России

Уважаемые Анатолий Александрович и Михаил Николаевич, мы просим вас ответить на вопросы, возникшие в ходе нашей работы, и разъяснить официальную позицию ФМС по некоторым проблемам. Это необходимо для наших контактов с территориальными органами, нам нужно иметь ясное представление о том, когда их действия и решения соответствуют позиции ФМС, а когда это местная инициатива, за которой стоит незнание или неправильное толкование закона или разъяснений ФМС либо собственное усмотрение.

Для того чтобы рационально организовать наше сегодняшнее обсуждение, накануне мы провели собственную дискуссию и по её результатам определили те проблемы, с которыми сотрудники Сети сталкиваются в большинстве регионов. Это, как мы надеемся, сделает наше общение более конструктивным.

Поскольку сегодня мы говорим о легализации и предоставлении гражданства, а оба эти аспекта деятельности ФМС связаны очень тесно, то некоторые вопросы я, с вашего позволения, буду адресовать вам обоим. Одна из тем нашего семинара — сокращение безгражданства, и это предполагает разговор о лицах без гражданства, их легализации и последующем приобретении российского гражданства.

Начну с проблемы установления личности ЛБГ. Процедура установления личности применяется достаточно широко в тех случаях, когда речь идет о ЛБГ, не имеющих документов, а сейчас, вероятно, должна применяться и к ЛБГ, имеющим на руках паспорт гражданина СССР, поскольку этот паспорт уже не признается действительным документом, удостоверяющим личность. Во всяком случае, мы несколько раз сталкивались с тем, что от лиц, имеющих такие паспорта, требовали, чтобы они предварительно прошли процедуру установления личности.

Однако о самой этой процедуре мы имеем лишь самое общее представление. Соответственно, нам хотелось бы выяснить позицию ФМС относительно некоторых деталей. В начале этого года появилось письмо-разъяснение ФМС, подписанное С.П. Калюжным, которое предписывает территориальным органам проявлять большую активность при проведении процедуры установления личности, в частности не отправлять человека в посольство за справкой об отсутствии или наличии у него иного гражданства (получение таких справок в настоящее время проблематично), а в необходимых случаях самим делать запросы, самим связываться с посольством или другими компетентными органами государства, откуда в свое время прибыло лицо, а в особо сложных случаях применять правила установления личности, установленные в отношении граждан РФ, то есть использовать свидетельские показания, иные имеющиеся у лица документы, устанавливая личность по фотографиям. По нашим сведениям (и по моему собственному опыту), далеко не все территориальные органы проявляют такую активность. Если некоторые документы, например, военный билет или водительское удостоверение,

они еще принимают во внимание, то добиться того, чтобы они направили необходимый запрос в посольство или компетентный орган другого государства, или привлекли свидетелей и приняли во внимание их показания, или провели опознание по фотографии, словом, использовали все имеющиеся у них возможности, почти невозможно.

По-прежнему поступает много жалоб на нарушения такого рода, когда территориальные органы ФМС не хотят возиться с установлением личности, вернее, гражданской принадлежности тех, кто освободился или ждет освобождения после отбытия наказания. В результате такие лица «повисают в воздухе». Здесь, насколько я понимаю, проблема в том, что никаких четких критериев для определения принадлежности таких лиц к российскому гражданству не существует. Об этом говорили, в частности, наши пензенские коллеги, и многое может рассказать присутствующая здесь Ирина Эдуардовна Rogozina, которая работает в аппарате уполномоченного по правам человека Свердловской области. Там более 50 исправительных учреждений, и опыт по этой части у нее богатейший. Мне же остается только обозначить эту проблему.

Еще одна проблема, которую нельзя обойти, касается этнических грузин, постоянно проживающих на территории РФ, — как тех, кто в девяностые годы переселился в РФ из Абхазии и остается ЛБГ, так и тех, кто в свое время приобрел грузинское гражданство, но к настоящему времени из него вышел и таким образом стал ЛБГ.

Что касается выходцев из Абхазии времен абхазско-грузинского конфликта, имеющих паспорта гражданина СССР или, что значительно реже, документированных загранпаспортами СССР (эти паспорта им выдавали взамен внутренних паспортов образца 1974 г.) при подаче заявлений о приобретении российского гражданства через Конгресс русских общин в Сухуми (чем для них закончилась эта история, вам, вероятно, известно не хуже, чем нам). Раньше нам удавалось, хотя и не без труда, легализовать их как лиц, въехавших на территорию РФ в безвизовом порядке до вступления в силу Закона о правовом положении иностранных граждан. Однако в последнее время мы сталкиваемся с отказами из Вашего управления, уважаемый Александр Анатольевич. Мне, например, пришлось вести длительную переписку с А.В. Бабицким по поводу легализации абхазских беженцев, въехавших в РФ в детском возрасте и не имеющих никаких документов, кроме свидетельства о рожде-

нии. Он пытался уверить меня в том, что они являются гражданами Абхазии и должны выехать туда за получением абхазских паспортов. Между тем, очевидно, что эти лица не могут быть гражданами Абхазии. В то время, когда их семья вынуждена была покинуть территорию Абхазии и поселиться на территории РФ, ни самой Абхазии как самостоятельного государственного образования, ни её гражданства как института не существовало. Грузинского гражданства они не приобретали и, таким образом, остались лицами без гражданства, имевшими гражданство СССР. После того, как Российская Федерация признала Абхазию, они не заявляли о своем волеизъявлении приобрести гражданство Абхазии (что неудивительно, если учитывать обстоятельства, вынудившие их её покинуть). Недопустимо приписывать лицу гражданство, которого оно не приобретало, так же как принуждать его к выезду в страну, гражданства которой оно не имеет, или к приобретению её гражданства. Это, мягко говоря, юридически некорректно, и я надеюсь, что точка зрения уважаемого мною Андрея Викторовича не является официальной позицией ФМС.

Теперь о тех, кто вышел из грузинского гражданства. Этим лицам тоже предписывают выехать из РФ в Грузию, получить там документ, удостоверяющий их личность как ЛБГ, и уже потом вернуться в РФ. При этом следует учитывать, что получить визу на въезд в РФ можно только по приглашению близких родственников – граждан РФ. Но некоторые из бывших граждан Грузии готовы были это сделать. Ко мне, в частности, обратилась женщина, которая вышла из грузинского гражданства, сдала, как положено, свой грузинский паспорт в секцию интересов Грузии в посольстве Швейцарии (далее для краткости я буду именовать этот орган грузинским консульством), получила взамен справку с фотографией о том, что она утратила гражданство Грузии. У нее и муж, и дети имеют российское гражданство, так что особых проблем с обратным въездом у нее не было бы. Поэтому я убедила её последовать тем рекомендациям, которые она получила от ФМС. Она обратилась в грузинское консульство за свидетельством на возвращение, но получила ответ, из которого следовало, что по грузинскому законодательству документом, удостоверяющим личность ЛБГ, является вид на жительство в Грузии, и въехать на территорию Грузии она сможет только после того, как подаст заявление о предоставлении ей вида на жительство на территории Грузии и это заявление будет удовлетворено. Аналогичный официаль-

ный ответ из консульства мы получили на наш запрос. Кстати сказать, российское законодательство также не предусматривает «универсального» документа, удостоверяющего личность ЛБГ; это либо разрешение на временное проживание, либо вид на жительство, т.е. документ, который выдается уже легализованному лицу без гражданства. Насколько мы знаем по опыту, обычная практика ФМС и её территориальных органов по работе с лицами без гражданства, не имеющими документов, удостоверяющих личность, состоит в том, что при условии предоставления ими официального документа (справки из посольства) об отсутствии у них соответствующего гражданства проводится процедура установления личности, устанавливается в судебном порядке факт постоянного проживания в РФ на 1 ноября 2002 г., после чего у него принимается заявление на выдачу РВП.

Почему же для ЛБГ, ставших таковыми после выхода из гражданства Грузии, должен применяться другой подход, не правовой, а явно политический? Но и с точки зрения политической это подход недалёковидный: казалось бы, напротив, государству выгодно было бы подчеркивать объективность, чтобы избежать упреков в двойных стандартах. К тому же депортировать этих людей в Грузию нет оснований, и они так и будут висеть между небом и землей, умножая (с моей точки зрения, искусственно) число нелегалов, и в этом ничего хорошего нет — как для них, так и для государства.

Если же вернуться к делу той женщины, о которой я говорил ранее, — жене и матери граждан РФ, то хочу напомнить об известном определении Конституционного Суда по делу Тодуа. В этом определении Конституционный Суд подчеркнул значение права на уважение личной и семейной жизни и указал, что вмешательство в осуществление этого права со стороны государства может быть оправдано только крайней социальной необходимостью и должно соответствовать правомерной цели. Вряд ли разъединение семьи можно считать правомерной целью, а легализацию члена этой семьи — домохозяйки, не представляющей никакой угрозы для безопасности государства и общества, — крайней социальной необходимостью.

Теперь вопрос к Михаилу Николаевичу Утяцкому. Он касается предоставления российского гражданства несовершеннолетним детям при изменении гражданства родителей. Здесь мы сталкиваемся со случаями отказов ввиду того, что родители зарегистрированы по месту пребывания, а не по месту житель-

ства, а также с тем, что в случае, если ребенку больше 14 лет, требуют представить его паспорт (хотя по закону представление паспорта требуется только «при его наличии»). Но сейчас такие случаи стали реже, и с ними удается справляться на местах.

Но вот проблема подтверждения нахождения ребенка на территории РФ до сих пор остается камнем преткновения. Закон содержит исчерпывающий перечень способов подтверждения; один из них — это регистрация ребенка по месту пребывания. Однако без миграционной карты территориальные органы отказываются ставить его на миграционный учет и регистрировать. В свое время я получила устное разъяснение от Управления по вопросам гражданства, согласно которому при наличии косвенных доказательств нахождения ребенка на территории РФ территориальный орган ставит его на миграционный учет по месту нахождения родителей по их уведомлению и дает разрешение на его регистрацию по месту пребывания, свидетельство о которой и является подтверждающим документом. Но, к сожалению, многие территориальные органы отказываются это делать, и каждый раз мы вынуждены прибегать к содействию ФМС. Мне, в любом случае, пришлось сделать это четырежды. Один такой отказ был в Ростове, другой в Курске и два, причем подряд, в Иванове (второй, полагаю, «из вредности», поскольку ситуации были аналогичны). Когда мы вчера обсуждали эту проблему, выяснилось, что в некоторых регионах УФМС принимает судебное решение об установлении факта постоянного проживания ребенка на момент подачи родителем заявления, хотя в формальный перечень подтверждающих документов судебное решение не включено. Но другие УФМС отказались принимать судебное решение в качестве подтверждения, например, в Курске и в Ростове. Нельзя ли направить в территориальные органы ФМС разъяснение? Хотя позиция Управления по гражданству нам известна и мы можем рассчитывать на ваше содействие, но такое разъяснение освободило бы вас и нас от необходимости заниматься каждым таким конкретным случаем. К тому же наши консультационные пункты есть не во всех регионах и не всем, кто сталкивается с этой проблемой, мы можем оказать помощь.

По-прежнему болезненной остается проблема установления наличия гражданства РФ, хотя острота её несколько смягчилась после того, как паспорта перестали изымать до урегулирования правового положения владельца паспорта. Досудебная проверка на наличие российского гражданства, как правило, не

дает положительных результатов. Если дело доходит до суда, то вопрос о наличии или отсутствии гражданства подменяется вопросом о том, выдан ли паспорт «в установленном порядке» или не «в установленном порядке». За этой условной формулой нет конкретного содержания, и вопрос о том, имело ли то или иное конкретное лицо право на приобретение российского гражданства в тот момент, когда оно его приобрело, остается вне поля зрения. В результате стирается разница между теми, кто действовал добросовестно при приобретении гражданства, и теми, кто получил паспорт в обход действующего законодательства. В настоящее время легализация тех, кому паспорт был выдан «в неустановленном порядке», привязан к регистрации: либо вид на жительство, если лицо зарегистрировано по месту жительства, либо РВП, у него регистрация по месту пребывания. Это, разумеется, лучше, чем прежняя бездумная кампания по изъятию паспортов. Однако следует иметь в виду, что действующее законодательство предусматривает совершенно иной подход к решению этой проблемы, а именно: решение о приобретении гражданства отменяется только в случае установления судом факта использования заявителем подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений (ст.53 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства), а в случае отмены решения лицу выдается вид на жительство (ст.55 Положения). Из этого следует, что добросовестный заявитель в любом случае сохраняет российское гражданство, и даже недобросовестный имеет право получить вид на жительство.

Хотелось бы выяснить, почему позиция ФМС расходится с этими законодательными установлениями.

А.А. Аксенов.

Официальная позиция ФМС по затронутому вопросу состоит в следующем. Признавая, что проблема безгражданства существует, ФМС исходит из того принципа, что данную проблему надо решать цивилизованно, путем внесения изменений в действующее законодательство. Мы понимаем, что алгоритм работы, выполняемой нашими сотрудниками в контексте данной проблемы, к сожалению, не вполне вписывается в действующее правовое поле. Поэтому я хотел бы высказать слова благодарности участникам семинара за то, что мы движемся по пути внесения соответствующих изменений. Надеюсь, что те поправки, которые мы вместе выработали, найдут позитивное разрешение, будут приняты в этом году или в следующем.

Законопроект находится в Думе, официальный отзыв правительства туда направлен. Трудно предугадать срок принятия, но он неизбежно будет принят как единственный цивилизованный способ решения проблемы той части людей, которая на сегодняшний день находится на территории регионов РФ. Что касается данной проблемы в целом — мы имеем два документа, содержащих указания на этот счет: письмо Леденева и письмо Калюжного. Но правовая форма решения проблемы — это издание соответствующего нормативно-правового акта. Для создания единых правил работы по этому направлению необходимо издать приказ. Сегодня он издан быть не может, поэтому рекомендации, которые уже вышли — это единственный механизм, которым мы располагаем. К сожалению, проблема не может быть решена однозначно и одномоментно, она будет стоять перед нами не один год.

Что в первую очередь на сегодняшний день проблематично? Достаточно сложна проблема установления личности, потому что здесь не предусмотрен алгоритм. Единственно, чем можно руководствоваться — рассматривать данных лиц как правонарушителей, тогда возможность установления личности появляется в рамках привлечения к административной ответственности. Но установление личности должно плавно переходить в выдачу конкретного документа человеку. Что мы выдаем сегодня? Документ, предусмотренный для граждан РФ — временное удостоверение личности гражданина РФ, в котором наши сотрудники зачеркивают слова «гражданин РФ». Другого способа пока нет. Несколько лет назад была выдвинута инициатива легализации этих людей, но наши попытки не увенчались успехом.

Что чему должно предшествовать — обращение в суд или установление личности? Я не знаю, как идет судебная практика, принимают ли у этих людей исковые заявления, или нет. Если в основе принятия заявлений должен быть какой-то документ, то, конечно, первично установление личности. Вторая проблема — это отсутствие какого-то легального документа, который мы могли бы выдать человеку после проведения процедуры. Третья проблема, стоящая перед нами — определение принадлежности данного лица к какому-то гражданству. Потому что рассматривать его как ЛБГ на момент обращения преждевременно. В ряде случаев мы вынуждены обращаться в страну исхода, т.к. заявителей легче и проще признать ЛБГ, если есть подтверждение, что они не являются гражданами той или

другой страны. Это облегчает нам работу. Я описал три ключевые проблемы, которые стоят перед нами.

Действующая процедура установления личности опирается на прежний приказ, а ныне административный регламент, и это именно та процедура, которую мы применяем в отношении граждан РФ, утративших документы, удостоверяющие личность. Безусловно, если имеются какие-то документы, удостоверяющие личность, они используются, как, впрочем, и свидетельские показания. Пока сотрудники не так охотно на это идут. Если бы это было в форме приказа, была бы возможность требовать выполнения приказа. Но то, что издано и подписано Калужным, а ранее Леденевым, это всего лишь рекомендации по работе с указанной категорией граждан.

Тем не менее, результаты есть. На сегодня мы установили личность около 27 тысяч людей, определенным категориям оказали помощь. Часть заявлений находится в стадии рассмотрения, но процесс пошел. По существу, та работа, о которой мы сегодня говорим, продолжается чуть более года. Толчком к интенсификации является директорское поручение и работа нашей комиссии по миграционной политике, созданной в декабре 2009 г. Необходима хотя бы минимальная правовая база, чтобы заниматься этой работой на законных основаниях. Когда мы обсуждаем эту тему с вашими коллегами, нам задают вопрос – есть ли поручение и конкретный алгоритм действий для каждого сотрудника? Ваши коллеги, находясь в территориальных органах и заручившись поддержкой местного прокурора, опротестовывают и не исполняют наши решения. Поэтому мы заинтересованы, чтобы в максимально сжатые сроки закон был бы принят хотя бы в первом чтении.

Отвечая на поставленные вами вопросы, могу сказать, что проблема с лицами, отбывшими наказание, существует. В настоящее время у освободившихся есть справка об освобождении, она действительно решает проблему установления личности, но для того, чтобы легализоваться на территории России, наиболее реальный путь – это миграционный учет и подача документов для оформления РВП. Однако закон дает определенные основания для отказа в предоставлении статуса временно проживающего лица. Если вы посмотрите закон о въезде и выезде, статья 15, там есть основания, по которым гражданину РФ может быть отказано в праве на выезд, а в законе об иностранцах – уже не «может быть», а категорически. Разрешение на временное проживание аннулируется, а при наличии неко-

торых обстоятельств — не выдается. К сожалению, эта проблема не только осужденных, но и тех людей, которые находятся на территории РФ и являются носителями болезней, опасных для окружающих.

В ряде случаев, если прежнее государство, откуда лицо выехало, отказывается от него, и возможность принять его отсутствует, проблемы категории ЛБГ решаются путем постановки на миграционный учет и изменения ситуации, когда судимость погашается, и подаются необходимые документы для оформления РВП.

Далее по затронутым вами вопросам. Мы признали Абхазскую Республику со всеми последствиями, в республике уже есть свои национальные документы, между Россией и Абхазией существует минимальная правовая база, поэтому, безусловно, мы признаем граждан Абхазии иностранными гражданами. Поэтому для решения вопроса определения принадлежности ребенка к гражданству надо смотреть конкретные материалы. Если человек родился на территории Абхазии, и если Абхазия признает его гражданином своей республики, в этом случае надо смотреть более внимательно. Была в свое время Абхазская ССР как составная часть Грузии, поэтому не исключена возможность, что некоторые наши сотрудники ошибаются. Вы знаете о ситуации, которая там сложилась, о военном конфликте на территории Грузии между грузинской властью и властями этой республики, небольшой, но гордой, в результате чего на территории России оказались лица, бежавшие из региона. Достаточно долго эта проблема не была урегулирована, и тех беженцев, которые считали себя гражданами Грузии, оформляли в грузинском посольстве, выдавая заграничные паспорта.

В соответствии с договоренностями, которые существовали ранее и были достигнуты в 2001 г., когда был введен визовый режим в отношении Грузии, мы выдавали большое количество многократных виз. Имея многократную визу, законно находясь на территории РФ, лицо было в состоянии оформить себе любой статус, получить вид на жительство или оформить РВП. Часть из тех, кто находился на территории РФ, оформили эти статусы. Это была вынужденная мера, т.к. на территории Республики Грузии находился определенный военный контингент, который в соответствии с договоренностями подлежал обязательному выводу. Эти договоренности, после того как РФ вывела все войска с территории Грузии, исчерпали свою функ-

цию. Информация о том, что прекращается выдача многократных виз, своевременно прошла по дипломатическим каналам. Когда последний русский солдат покинул территорию Грузии, РФ заявила о прекращении выдачи виз. Визы, которые уже были выданы, действовали в течение года. Сейчас заявления рассматриваются на общих основаниях. То есть если лицо находится на территории РФ на законных основаниях, оно обладает всеми правами, как и любой иностранный гражданин.

Мы рассматриваем нежелание выехать с нашей территории как простое нарушение, потому что срок нахождения иностранного гражданина на территории РФ ограничивается сроком действия визы. Значит, либо он должен покинуть территорию РФ, либо своевременно принять решение о продлении пребывания, продлении визы, либо об изменении статуса. С нашей стороны никаких циркуляров об ужесточении режима в отношении граждан Грузии не издавалось. То есть подход к гражданам Грузии совершенно такой же, как к гражданам, приезжающим в РФ из государств – бывших союзных республик, с которыми у России установлен визовый режим. Это прибалтийские государства и др.

Что касается тех, кто оказался в РФ – среди них были те, кто отказался от оформления грузинских паспортов; у многих были паспорта СССР, в которых как место проживания фигурировала Абхазия. Процесс шел, они свободно выезжали и при необходимости могли покинуть территорию Абхазии, причем въезжали на территорию РФ с заграничными паспортами СССР. То есть люди, которые себя относят к Абхазской Республике, достаточно свободно могут перемещаться в свою республику и оформлять соответствующие документы. Сейчас в республике существуют два документа – внутренний абхазский паспорт и заграничный. Можно оформить такие паспорта и въехать в РФ на общих основаниях. Но между Россией и Абхазией заключено соглашение о безвизовых поездках, то есть можно въехать и при желании оформить соответствующий статус о нахождении в РФ.

М.Е. Петросян.

Человек не может выехать и въехать, имея на руках только свидетельство о рождении. Оно не является документом, удостоверяющим личность. Вы все очень хорошо и правильно сказали по поводу нахождения граждан Грузии на территории РФ, но вопрос стоит о тех, кто утратил гражданство, например,

путем выхода, и его эта страна не принимает, он не может туда въехать. Проблема именно в этом, люди к нам обращаются именно с этим, и мы не знаем, как их ориентировать.

А.А. Аксенов.

Человеческая судьба – это индивидуальная судьба, то есть судьба каждого решается индивидуально, потому что, к сожалению, в российском законодательстве нет института легализации. Как правило, если один из членов семьи российского гражданина не является гражданином Грузии, отказался от грузинского гражданства, то никто не будет посягать на разрыв семьи, ему пойдут навстречу. Были прецеденты, когда депортировали или выдворяли члена семьи российского гражданина. Это нонсенс, т.к. мы руководствуемся принципом воссоединения семьи, но, конечно, нарушения имеют место. Необходимо такие решения обжаловать. Если речь идет о лице, не имеющем оснований, то надо рассматривать причины, потому что, к сожалению, такая ситуация носит массовый характер. По отдельным субъектам РФ практика показывает, что примерно каждая четвертая справка является поддельной.

М.Е. Петросян.

По моим сведениям, они перестали выдавать справки о принадлежности или непринадлежности к гражданству.

А.А. Аксенов.

Мы вступили в переписку с секцией интересов в связи с тем, что к нам идет из всех регионов России огромное количество поддельных справок именно по грузинским гражданам. Мы их перепроверяем, но это явление стало носить массовый характер. Секция интересов не подтверждает выдачу таких справок.

М.Н. Утяцкий.

Я вернусь к теории темы безгражданства. Безгражданство – это правовое состояние, характеризующееся отсутствием у лиц гражданства какого-либо государства. В статье 3 Федерального закона о гражданстве РФ содержится следующее определение лица без гражданства. Это лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства иностранного государства. Безгражданство, как и многогражданство, как правило, возникает вследствие несовпадения принципа приобретения и прекращения гражданства в разных странах. Гражданство может быть абсолютным или относительным. Абсолютное гражданство возникает с момента рождения, отно-

сительное — с момента утраты гражданства. Отсутствие гражданства и состояние безгражданства — скорее исключение, чем правило. Здесь уже поднимались вопросы о конвенциях, которые регулируют понятие безгражданства и сокращение безгражданства. Одним из принципов российского гражданства является сокращение безгражданства. РФ поощряет приобретение российского гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории России, имеется соответствующий пункт закона. РФ заинтересована в упорядочении правового статуса лиц без гражданства, проживающих на ее территории. При этом правовой статус ЛБГ в РФ приравнивается к статусу иностранных граждан, за исключением ряда субъективных прав, неразрывно связанных с состоянием гражданства — это избирательные права, государственная служба и т.д.

Состояние безгражданства — это исключительное состояние. На территории бывшего СССР оно возникло в связи с распадом СССР. Проведенный анализ законодательства о гражданстве республик, ранее входивших в состав СССР, свидетельствует о том, что практически все ставшие самостоятельными республики в 1991–1992 гг. приняли аналогичные законодательные акты по автоматическому признанию граждан СССР, постоянно проживающих на их территории, на дату вступления в силу Закона о гражданстве. Соответственно, отсутствие у таких лиц национальных паспортов не делает их ЛБГ в определенных случаях. Закон от 1991 г. предусматривает регистрационный порядок приобретения гражданства РФ для бывших граждан СССР, прибывших на территорию России из государств, входивших в состав СССР. Он определил для этого временные рамки действия нормы закона. Указанная категория согласно законодательству не причислялась к ЛБГ. При этом пунктом «д» статьи 18 закона 1991 г. для ЛБГ из числа граждан бывшего СССР, которые не изъявили желания состоять в гражданстве других республик, устанавливался один год после вступления в силу закона от 6 февраля 1992 г. Регистрационный порядок, независимо от места жительства, вводился на один год и для иностранных граждан, и для ЛБГ, имеющих родственников по прямой восходящей линии, состоящих в российском гражданстве, подданстве по рождению. Конечно, не все граждане знали положения законодательства о гражданстве как тех государств, в которых они проживали, так и российского, в связи с чем не могли воспользоваться наиболее простым порядком оформления российского гражданства.

В 2002 г. вступил в силу ФЗ о гражданстве РФ, предусматривающий упрощенный порядок приобретения российского гражданства для ЛБГ из числа бывших граждан СССР, не получивших гражданства государств, входивших в состав СССР и оставшихся в результате этого лицами без гражданства. При этом их прием в российское гражданство осуществлялся как на территории России территориальными органами ФМС России, так и за ее пределами российскими консульскими загранучреждениями. С 2003 г. принято в российское гражданство 2,5 млн человек. Из них 600 тыс. – ЛБГ. Как в прежний закон от 1991 г., так и в ФЗ от 2002 г., включены нормы признания детей, рожденных на территории России от постоянно проживающих в России лиц без гражданства, гражданами РФ. В случае отсутствия у второго родителя какого-либо гражданства ребенок, независимо от места рождения, приобретает российское гражданство в силу наличия такового у первого родителя. Помимо указанного выше принципа, федеральным законом установлено, что гражданин РФ не может быть лишен российского гражданства, это часть 4 статьи 4-й ФЗ. Только сам гражданин вправе на основании добровольного волеизъявления и на условиях, установленных государством, выйти из гражданства РФ. Право на изменение гражданства предоставлено самому гражданину. Однако существуют и ограничения. Так, выход из российского гражданства не допускается, если в результате этого он станет ЛБГ, это статья 20 ФЗ. Таких ограничений закон 1991 г. не имел и, как следствие, лица, вышедшие из российского гражданства, в ряде случаев оставались ЛБГ. В советское время законодательство предусматривало лишение лица советского гражданства по воле государства. В российском законодательстве гражданство не содержало и не содержит в настоящем таких условий, хотя Европейская Конвенция о гражданстве допускает возможность лишения гражданства по воле государства. ФЗ полностью соответствует ЕК о гражданстве, подписанной в 1997 г., регулирующей практически все аспекты гражданства и предлагающей оптимальные решения многих проблем в данной области.

Как уже сказал Александр Анатольевич, ФМС проводит определенную работу с ЛБГ. Могу привести примеры. С 2006 г. по 2010 г. 36 тысячам ЛБГ предоставлено разрешение на временное проживание. Почти 33 тысячам выдан вид на жительство. Это один из вопросов легализации и предоставления определенного статуса ЛБГ. Что касается конкретных вопросов,

то, с одной стороны, задача, стоящая перед нами, упрощается, а с другой, усложняется. Здесь мы среди юристов, и здесь уже звучали вопросы о том, даем ли мы разъяснения или поручения, в то время как на местах не согласны. Александр Анатольевич объяснил, что все это носит рекомендательный характер, а я хотел бы добавить, что любое должностное лицо территориального либо федерального органа облечено соответствующими полномочиями и несет соответствующие обязательства по принятию решений. Поэтому руководитель территориального органа, который уполномочен рассматривать вопросы, утверждать заключения о наличии гражданства или его отсутствии, несет персональную ответственность за принятые решения. Чтобы принять окончательное решение, он должен изучить все документы. Если мы говорим, что наше мнение иное, и просим пересмотреть решение, то этот пересмотр находится в компетенции лица, чей статус обязывает принимать решение. Поэтому не всегда практика принятия решений однозначна и бескомпромиссна. Мы принимаем решение при наличии определенного объема информации, предоставленной заявителем, или в случае обращения. На территориальном уровне при рассмотрении данных вопросов может быть собран больший объем информации, поэтому я не исключаю, что могут быть какие-то расхождения.

Был задан вопрос по срокам рассмотрения определения наличия гражданства. Есть законы, есть положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства, где сроки определены. Конечно, если речь идет об изъятии паспортов, то, соответственно, большой сложности не составляет определить, правомерно ли выдан паспорт, или неправомерно, и, соответственно, являлось ли лицо на момент получения паспорта гражданином РФ. В некоторых случаях возможен и более длительный период. Здесь называли срок 6 месяцев, наверное, апеллировали к срокам, прописанным в законодательстве по вопросу предоставления гражданства. Поэтому, если есть необходимость в запросе каких-то дополнительных документов и, особенно, если дело касается зарубежных государств, сроки могут быть увеличены до получения каких-то серьезных подтверждающих документов.

Е.Ю. Буртина.

Я хотела бы возразить Александру Анатольевичу по вопросу положения грузин. У нас имеется большая практика по оказа-

нию помощи грузинам: это и беженцы из Абхазии, и, условно говоря, грузины, то есть люди с грузинскими фамилиями, выехавшие из Грузии, и полугрузины. Остановлюсь на том, насколько, как вы утверждаете, легко вернуться в Абхазию. У нас есть подопечная — полугрузинка, ее отец грузин, у нее грузинская фамилия, а мать русская. Это одинокая пожилая женщина, которая выехала из Абхазии очень давно с советским паспортом и здесь торговала на улице цветами, зарабатывая на пропитание. Некоторое время назад она заболела, диабет, упала на улице в обморок, и кто-то, воспользовавшись этим, стащил у нее сумку. Она осталась без своего советского паспорта и без всяких документов. Она хочет вернуться в Абхазию. Она предпринимала попытки, когда у нее был советский паспорт. Но пограничники на Псоу ее не пропустили, увидев ее фамилию. Теперь у нее нет даже этого паспорта, и мы неоднократно пытались помочь ей вернуться. Мы обращались к президенту Абхазии, в МИД России, к абхазским правозащитникам с просьбой помочь ей вернуться в Абхазию, у нее там родственники, не близкие, готовые ее принять. Но это невозможно. Тогда я сама позвонила в открывшееся посольство Абхазии. Я объяснила, что человек хочет вернуться, но нет документов. После того как я назвала ее фамилию, мне категорически ответили — нет. Таким образом, путь в Абхазию для нее закрыт, следовательно, эту женщину нужно легализовать здесь.

Мы постоянно сотрудничаем с вашим управлением, просим помочь в подобных сложных случаях, и мы действительно получаем человеческий и правовой ответ, это близкие между собой вещи. Но, как только речь заходит о человеке с грузинской фамилией, мы получаем холодный, формальный, тупой отказ. У нас не получается ее легализовать как ЛБГ, мы пытаемся подать документы на временное убежище. Может быть, диабет ей поможет, и она получит временное убежище, а значит, обретет легальный статус. Но уважаемый нами и постоянно сотрудничающий с нами человек, отвечающий за работу с лицами, ищущими убежище, В.К. Ручейков, сказал, что основания для предоставления ей временного убежища отсутствуют. Вот как просто решаются проблемы.

Теперь относительно того, что управление, которым руководит Александр Анатольевич, всегда идет навстречу в индивидуальных случаях, когда есть семья. Вот парень из Грузии, давно выехавший, мать русская, отец умер, выехали оба довольно давно, оба отказались от грузинского гражданства, он женат

на гражданке России, но брак сложный, они два раза женились, два раза разводились, есть ребенок, гражданин России. Он вышел из гражданства Грузии. Нам ответили — пусть выезжает и въезжает. То есть та картина, которую описал Александр Анатольевич, нашему опыту не соответствует.

Что касается беженцев из Абхазии, имеющих грузинские паспорта. Все знают, как это происходило. Да, есть люди, имеющие родственников, к которым могут спокойно поехать, но есть масса людей, которые приобрели это гражданство случайно. Фактически они не имеют гражданства. У них есть паспорт, но фактически нет гражданства. Потому что этот паспорт они взяли в грузинском консульстве, когда у них пропал советский паспорт, и им нужен был какой-то документ. Или это были дети, у которых не было документов, а получить российским паспорт было невозможно. И они взяли грузинский паспорт, чтобы был какой-то документ. Но при этом у них нет родственников в Грузии, а есть в России, они связаны с Россией 17–18 лет, они здесь живут, эти молодые люди здесь выросли. Они полностью адаптированы здесь и не адаптированы там. Если при этом они выедут, а у них нет близких родственников — граждан России, то они не получают визу, то есть обратно не вернуться. Поэтому рекомендация выехать и въехать, правильная с формальной точки зрения, во многих случаях является абсолютно бесчеловечной. Поэтому мне хотелось бы обратить внимание на то, что проблема не такова, как о ней говорит Александр Анатольевич. По отношению к грузинам она фактически нерешаема.

К сожалению, установка на то, чтобы препятствовать легализации грузин, очевидно, связанная с плохими отношениями между нашими государствами, существует, и есть документальное подтверждение такого положения, о чем нам вчера рассказала Ольга Цейтлина. Я понимаю, человек, представляющий ведомство, не может согласиться и признать, что такая установка есть. Но нам вместе надо с этим что-то делать.

С.А. Ганнушкина.

Я воспринимаю Александра Анатольевича как представителя некоторой властной структуры. На правительственной комиссии, когда с отчетом о том, как обстоят дела с нашими законодательными инициативами, выступала А.В. Земскова, она сказала, что наш законопроект, о котором говорил Александр Анатольевич, застрял в Думе по политическим при-

чинам. Я не стала на правительственной комиссии ставить в неудобное положение генерала Земскову и задавать вопрос, какие именно политические причины она имела в виду, но я полагаю, что политические причины были именно те, о которых говорила Елена Буртина. Именно эту категорию труднее всего легализовать. Даже армянину из Тбилиси, нашему теперешнему сторожу, который успел все потерять, прожил довольно безалаберную жизнь и оказался здесь без всяких документов, предоставили возможность и установить личность, и получить РВП, и право работать – и он работает у нас сейчас диспетчером. Когда же речь идет о грузинах из Абхазии, мы упираемся в тупик, а ведь здесь довольно много людей, которые за 20 лет стали, если можно так сказать, гражданами России де-факто, потому что они здесь выросли.

А.А. Аксенов.

Когда я говорил, что все довольно несложно, я имел в виду, что грузин может вернуться в Грузию, а абхаз – в Абхазию. Но когда грузина не принимают абхазские власти, то, простите, ни ваши, ни мои мольбы для посольства Абхазии роли не играют. Это право суверенного государства – пускать или не пускать на свою территорию того или иного гражданина, бывшего жителя. А если паспорт грузинский, и человек себя идентифицирует как гражданина Грузии, то для таких случаев есть Республика Грузия, никто ее с карты не стер. У человека есть альтернатива возвращения. Другое дело, что у него там нет никаких корней, это уже другая категория. О Грузии я готов говорить достаточно долго, потому что этой темой я занимался прежде. Я знаю, что было здесь и что было там, и готов с вами поспорить.

С.А. Ганнушкина.

Что касается независимой Абхазии, то у нас еще будет разговор о независимой Абхазии, которая теперь выгоняет русских.

М.Н. Утяцкий.

Необходимо акцентировать внимание на том, что никаких указаний, о которых здесь шла речь, нет и быть не может. Утверждение о каких-то указаниях насчет определенной категории, звучит, простите, глупо.

О.П. Цейтлина.

Приведу пример. Начальником ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области в то время, когда шла кампания по

выдворению грузин, были даны указания судам принимать решения для граждан Грузии только о выдворении. Эти указания мы передали в нашу дружественную программу, которая ведет в ЕС дело «Грузия против России», и, наверное, она будет доступна широкому кругу лиц. Сотрудник Прыгунов в Санкт-Петербургском городском суде не отрицал, что действительно такое указание было, оно у нас есть в распечатанном виде. Светлане Алексеевне я его отправляла по факсу. Это достаточно старое указание, но в деле Хасмамедовой (Невский суд Санкт-Петербурга) появилось более свежее, где тоже написано, что Невское УФМС подтвердило, что по гражданам Грузии есть указание не легализовывать. В частности, в деле Хасмамедовой, по которому я к вам обращалась, было решение – легализовать, но потом прокурор выступил с иском о выселении. Следующий шаг – ее выселили, и следующий шаг – ее пытались выдворить. Это было в январе 2010 г.

С.А. Ганнушкина.

Если в сентябре 2006 г., после задержания в Грузии нескольких российских военных, в России началась инспирированная руководством страны позорнейшая охота на грузин, против которой восстал весь мир и наша интеллигенция в том числе, что не так часто бывает, то в августе 2008 г. подобная задача, видимо, не ставилась, поэтому второй массовой дискриминационной кампании в отношении данной этнической группы не произошло. Более того, когда начался эксцесс исполнителя, кому-то дали по рукам. И нам в одном из подразделений внутренних дел сказали, что на этот раз подобных указаний нет. Мы просто видим, что именно эта категория воспринимается не так, как другие.

М.Н. Утяцкий.

Мы можем привести и другие примеры, примеры легализации. Мы дружим с грузинами, и нас никто не преследует, как этих офицеров милиции и других. Мне кажется, это не предмет для обсуждения.

Г. Карренброк (глава представительства УВКБ ООН в России).

Я хотела бы прокомментировать обсуждаемую тему в плане роли УВКБ ООН, а также в аспекте соотношения различных международных инструментов в этой области и их отражения в российском законодательстве. Господин Утяцкий упомянул Европейскую Конвенцию о гражданстве, мне хотелось бы

также упомянуть ту работу, которую мы проводим совместно с властями РФ по возможному присоединению к конвенциям 1954 и 1961 гг. Помимо тесных консультаций с властями, мы сотрудничаем с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при правительстве России с целью проведения анализа соответствия положений российского законодательства о гражданстве с положениями этих двух конвенций ООН. В нашем офисе сотрудники делали краткий анализ российского законодательства, и наше мнение таково, что положения российского законодательства достаточно продвинуты и прогрессивны и совсем недалеки от стандартов, заложенных в конвенциях, поэтому мы не видим никаких особых причин, которые помешали бы России присоединиться к данным конвенциям. Мы надеемся, что работа Института сравнительного правоведения проведет всеобъемлющий профессиональный анализ, чтобы стало понятно, какие именно положения в российском законодательстве требуют дальнейшего совершенствования для максимального приближения к положениям конвенций. Эта работа особенно важна в свете приближающейся 50-й годовщины Конвенции 1961 г. и предполагаемой в этой связи встречи на высоком уровне представителей государств — подписантов Конвенции.

В предыдущей дискуссии я хотела бы выделить два элемента, которые я назвала бы не пробелами, но моментами, которые требуют улучшения. Первый момент, который, как совершенно справедливо заметил господин Аксенов, это процедура установления личности. Мы считаем, что если бы это было прописано в законодательстве более четко и отражало те проблемы, с которыми мы сталкиваемся в каждодневной работе, это существенно могло бы улучшить ситуацию. И второй элемент — законопроект, о котором упомянула Светлана Алексеевна как о застрявшем в Госдуме. Мы написали письмо в Госдуму о том, что принятие такого закона, по нашему мнению, очень полезно в сложившейся ситуации, что оно послужит своего рода мостом, перейдя по которому многие бывшие граждане СССР смогут улучшить свое положение и получить гражданство. Возможно, такой закон, когда он будет принят, станет более эффективным мостом, нежели тот, который прописан в нынешнем законе о гражданстве. Упрощенная процедура прекратила свое действие в середине прошлого года.

Третий элемент, который мы бы хотели выделить, касается работы с индивидуальными обращениями. УВКБ ООН увере-

но, что не существует никакой установки на то, чтобы создавать препятствия для легализации какой-либо определенной категории. Однако мы бы хотели отметить, что работа некоторых территориальных органов показывает, что имеют место ситуации, когда сотрудники территориальных органов не уверены в том, как им правильно действовать в том или ином случае, либо у них нет для этого необходимой правовой основы. Незнание алгоритма действия создает ситуацию, когда сотрудники территориальных органов не делают ничего, в результате возникают дальнейшие проблемы. Поэтому мы считаем, что коллеги из ФМС могли бы воспринять и использовать полученную информацию как толчок к дальнейшему развитию и дальнейшим действиям в направлении выработки процедуры и положения в законе, дающих соответствующие полномочия сотрудникам территориальных органов при разрешении проблемных дел.

Мы хотели бы также отметить участок, на котором УВКБ могло бы быть полезно как в индивидуальных случаях, так и в работе компетентных органов. Это те случаи, когда либо ФМС, либо ее территориальные органы не получают информации от компетентных органов других государств по подтверждению, факту наличия или отсутствия гражданства, либо предоставленная информация недостаточна для принятия решения. УВКБ ООН могло бы подключиться и обязательно будет помогать в получении через свои представительства и офисы в других странах такой информации и передавать ее компетентным органам здесь, в России. С точки зрения УВКБ ООН, предотвращение и сокращение безгражданства связано не только с возможностью получения российского гражданства, но также и с возможностью подтверждения или получения эффективного гражданства другого государства. Если у вас есть случаи, которые требуют получения информации из других государств, мы слышали, что на Дальнем Востоке есть такие случаи, и для получения информации из других государств юристы обращаются в офисы уполномоченного по правам человека, вы можете использовать также и нас. Имейте это в виду и передавайте нам соответствующую информацию.

Вопрос.

По поводу граждан Афганистана, имеющих брак с гражданками России. Если в прошлом году мы могли помочь этим гражданам получить временное убежище и через него легализо-

ваться на территории РФ, то в этом году мы этого не можем сделать. Это также распространяется на граждан Грузии, имеющих брак с гражданками России и паспорт гражданина Грузии. Как быть в этой ситуации? Временное убежище они получить не могут. И следующий вопрос, по поводу граждан Армении. Лицо имело паспорт РФ, который был необоснованно выдан, получило вид на жительство, затем внутренний паспорт гражданина РФ изъяли, а российский загранпаспорт почему-то не забрали. Вопрос: можно ли по этому паспорту выезжать за пределы РФ? Когда я спросила у сотрудника – почему вы не забираете загранпаспорт, они сказали – он нас не интересует.

М.Н. Утяцкий.

Первая часть вопроса не совсем понятна. Предоставление статуса временного убежища либо беженца не определяется принадлежностью к определенной национальности либо государству. Повторяю, что наличие брака не является основанием для предоставления статуса. Буквально на днях мы направили материал на гражданство гражданина Афганистана, беженца, состоящего в браке с гражданкой России.

Реплика.

Дело в том, что эти граждане долго находятся на территории РФ, например, с 1999 г. или с 2001 г. Если они находятся здесь нелегально, мы пытаемся их легализовать любыми путями. И если раньше мы могли их легализовать через подачу на временное убежище, а потом, во время рассмотрения, подать ходатайство на РВП, то сейчас это не применяется, временное убежище им не предоставляется, поэтому, как быть с данной категорией?

М.Н. Утяцкий.

Вы пытаетесь их легализовать любыми путями, а мы пытаемся руководствоваться законодательством. Если он не является беженцем, вы пытайтесь, не пытайтесь, статуса не дадим, или временного убежища не дадим. Здесь должна рассматриваться конкретная ситуация. Есть такая практика, что факт проживания признают в судебном порядке. И на основании судебного решения выдается миграционная карта, и далее в рамках действующего законодательства идет процесс легализации.

Реплика.

Практика показывает, что есть граждане Грузии, у которых установлен факт проживания на 2002 г, но, когда я обращалась в управление по визам, там никто не смотрел в этот паспорт, и судебное решение, как мне сказали, не является основанием для подачи на РВП.

М.Н. Утяцкий.

Мы говорим, что это является основанием для получения миграционной карты, но не исключается вариант квотирования на РВП и т.д.

Реплика.

Мы не говорим о квотировании, но эти люди въехали в визовом порядке. Проблема в этом.

О.П. Цейтлина.

Есть ли какая-то обязанность при установлении факта выдать хотя бы миграционную карту и поставить на миграционный учет?

М.Н. Утяцкий.

Мы говорили, что это исключительная ситуация, исключение из правил. Читайте закон о миграционном учете, там все прописано — въехал, получил миграционную карту. Но когда человек 10 лет проживает, а мы пытаемся его куда-то подтащить и выдаем миграционную карту внутри страны, это уже исключение из правил.

Реплика.

Мне очень понравился вопрос о заграничном паспорте. Это же собственность человека, он заплатил за него деньги, пусть оставит себе на память. А заграничный паспорт выдается гражданину РФ. И только гражданин РФ может по нему выезжать. Вот и ответ на вопрос.

С.А. Ганнушкина.

Если его внесли в базу — выедет. А если не внесли в базу, не успели — не выедет.

О.П. Цейтлина.

Вы говорили, что на местах ошибаются, поскольку нет закона, а есть рекомендации. Можете ли вы обязать исполнять ваши указания как вышестоящий орган? Например, вы написали — легализовать, принять в порядке исключения, а на местах

говорят – нет, не будем, есть 115 закон. Вы можете обязать как вышестоящий орган?

М.Н. Утяцкий.

Территориальные органы находятся в прямом подчинении директора. Я как начальник управления приказать начальнику территориального органа не могу.

Реплика.

Беженец из внутренних районов Грузии в Северной Осетии. Бежал в 1990 г., поступил на работу, до 1992 г. у него в трудовой книжке все зафиксировано. Но в том же 1992 г. у него забрали все, кроме трудовой книжки и военного билета. Мы подаем заявление в УФМС, УФМС отвечает, что надо установить его проживание на 1992 г. в судебном порядке. Во-первых, нельзя ли обойтись без судебной процедуры, поскольку это доказано документально? Второе. Мы подаем в суд, суд нам отказывает, оставляет документы без движения на том основании, что у него нет паспорта. Правда, мы не смогли доказать, что произошла кража, потому что в 1990 г. он находился в местах компактного проживания, где никто этого не зафиксировал. Кассировали в ВС, определение районного суда оставили в силе. Что нам теперь делать, легализовать?

Ответ.

На общих основаниях. Некоторое время назад была такая практика: судья доказывал факт постоянного проживания на территории РФ до 6 февраля 1992 г. и принимал его в качестве основания для решения вопросов о дальнейшем оформлении гражданства. А сейчас мы будем рассматривать вопрос на общих основаниях и, пожалуйста, не обращайтесь в суд. Конечно, судебное решение, подтверждающее факт постоянного проживания, позволит его как-то легализовать, потому что на основании судебного решения оформляется миграционная карта, постановка на учет и документы для РВП.

С.А. Ганнушкина.

Зачем все это, если он гражданин России? Человек приехал в 1990 г., значит, фактически законом 1991 г. он признан гражданином, потому что с тех пор живет на территории России. Он потерял документы, но все могут потерять, и я могу потерять, мне же выдадут паспорт. На мой взгляд, тут одно из двух. Если это возможно, местные органы ФМС устанавливают факт его постоянного проживания на 6 февраля 1992 г. сами и выдают

ему паспорт, либо вы обращаетесь в суд, и это устанавливает суд. Такая практика существует, совсем недавно мы это делали.

Реплика.

Я так же действовала до этого случая, у меня было три человека в одном районе, а вот в этом случае нам говорят, что нет паспорта.

С.А. Ганнушкина.

У нашего подопечного не было не только паспорта, но вообще никаких документов.

Реплика.

Со мной не согласилось УФМС, а суд оставил документы без движения. Я это кассировала в ВС РФ, но ВС оставил определение Пригородного районного суда в силе.

М.Н. Утяцкий.

В соответствии с Положением о порядке рассмотрения вопроса о гражданстве ФМС по совокупности представленных документов может определить наличие гражданства на определенную дату. Наверное, там не все так просто, как нам бы хотелось. И суд не идет навстречу, и УФМС. Обращайтесь к нам в трудных случаях.

Вопрос.

Что делать, если посольство Грузии отказывается выдавать справки на лиц, которые не являются гражданами?

А.А. Аксенов.

Сейчас готовится рабочая встреча ФМС с представителями Секции интересов Грузии и МИДа. Тема, которую мы собираемся обсуждать совместно, это безответственное отношение к бывшим гражданам, когда не до конца просчитывается ситуация, когда на территории другого государства люди оказываются в статусе безгражданства. В случае подтверждения их отказа мы будем обходиться без этого. Если справка посольства не может ни подтвердить, ни опровергнуть принадлежность к гражданству, будем принимать решения без справки.

С.А. Ганнушкина.

Мне до сих пор не отказывали, когда я звонила консулу. Если такая практика появилась, давайте сделаем письменный запрос, чтобы они нам дали письменный ответ.

Вопрос.

Раньше мы без проблем устанавливали факт постоянного проживания на территории РФ, но в последний раз мы столкнулись с проблемой, когда нашему подопечному Агасаряну, судебным решением Москва отказалась выдавать паспорт. Мы затребовали в УФМС по городу Москве много документов, т.к. должны были проходить проверку судебного решения. Потом наш сотрудник направил больного человека на прием с этими документами и судебным решением. Сотрудник УФМС по городу Москве сказал – еще бы мы бомжам в территориальном отделении паспорта не выдавали. Паспорт он, конечно, получил, но сотрудники сказали, что выданы рекомендации по установлению факта, т.к. существует письмо по проведению какой-то внутренней проверки. Что это за проверка и что это за письмо? В Московской области та же проверка.

М.Н. Утяцкий.

В свое время я возглавлял паспортное отделение Смольнинского РУВД Ленинграда, где выдавали паспорта всем бомжам Советского Союза, я считаю, что это была хорошая практика. И приемник располагался на территории этого РУВД. Поэтому надо смотреть, кто отвечал. А в отношении судебного решения – должно быть вынесено решение о подтверждении гражданства по факту постоянного проживания на 6 февраля 1992 г., как гласит закон. Если других возражений нет по оспариванию данного судебного решения.

С.А. Ганнушкина.

Этот тот самый случай, о котором я говорила. Мы установили факт в суде, и было поручение ФМС выдать паспорт, но сотрудники УФМС сказали, что этот человек не достоин, чтобы они ему выдавали паспорт, и мы добились, чтобы выдали в другом подразделении.

М.Н. Утяцкий.

Конкретные факты мы готовы рассмотреть.

Вопрос.

Мы понимаем, что та нормативная база, которая у нас есть, не позволяет легализовать лиц с судимостями, и единственный путь – это снятие судимости. Но меня беспокоит, что люди выходят из учреждений ФСИН и не знают, куда идти. То есть с ними не работают, пока они сидят, хотя они довольно долго находятся на территории России. С работниками УФМС у нас

возник спор по толкованию вашего совместного приказа с Минюстом от 2008 г. Там есть пункт 5, согласно которому, когда в колонию прибывает иностранный гражданин, не имеющий документов, с ним должна проводиться работа. Они мне говорят: почитайте название приказа. Мы эти действия выполняем только тогда, когда вынесено решение о нежелательности пребывания. Решение о нежелательности пребывания часто поступает в колонию уже после того, как человек освобожден, в лучшем случае за месяц. Поскольку мы сами пытаемся выяснить гражданскую принадлежность человека, мы знаем, что на это уходят месяцы. Последний пример – УФМС посчитала, что гражданину Украины при освобождении должны быть выданы деньги для проезда на Украину. Никакая работа с ним не проводилась, решение было принято только потому, что он родился на Украине. Он пришел к нам, мы переписывались с консульством несколько месяцев, в результате выяснили, что он не гражданин Украины. Украина его отказалась принять. Это не единственный случай. Ваш комментарий – как этот приказ должен исполняться? У нас в Ивдели пять колоний отдаленных, еще и местное население есть, а в УФМС работает три человека. Конечно, у них нет возможности выезжать в колонии и опрашивать каждого осужденного.

И второй вопрос – по ВИЧ-инфицированным. Лицо, которое подает документы на получение РВП, не имеет иного гражданства, но ему все равно отказано. Мы направляем таких людей в суд. Сейчас у нас цыганка в такой ситуации, мы оттягиваем время подачи в суд на несколько месяцев. Сейчас суд, естественно, примет решение в ее пользу, но это решение обязательно обжалует миграционная служба.

М.Н. Утяцкий.

По первой части вопроса я должен заметить, что ФМС не правомочна определять наличие иностранного гражданства. Поэтому если вы говорите – признали, что он гражданин Украины, то это неправомочные функции ФМС. ФМС должна провести проверку и определить, является ли гражданин гражданином РФ, либо не является.

А.А. Аксенов.

Мое личное отношение к совместному приказу отрицательное. А есть ИТК, там четко прописано, что бремя оформления документов для выезда из России лежит на службе исполнения наказаний. Сейчас приказ пересматривается. Приказ, подписанный Земсковой, я не могу комментировать, потому что он

затрагивает в первую очередь вопрос принятия решений о нежелательности. Когда в начале 90-х гг. в системе МВД существовала Служба исполнения наказаний, мы оформляли на основе тех документов, которые они нам приносили, выездные визы. Тогда была одна колония, где сидели только визовики. Мы оформляли, но это была Служба исполнения наказаний. ГУИН был в нашей системе. И сейчас они должны это делать, но бросают это дело на самотек. Человек сидит достаточно долго, определить его гражданскую принадлежность необходимо. Мы всегда идем на контакт, как мы это делаем в отношении россиян, когда человек выходит из зоны с внутренним паспортом гражданина РФ. К сожалению, не хватает сил. ФМС решает глобальные задачи, она расплывается и не решает главного. Кстати, по вашему субъекту численность не такая большая, я ведь бываю в регионах.

С.А. Ганнушкина.

Это компетенция ФМС, но инициатором должен быть УФСИН. И по вопросу о ВИЧ-инфицированных. Обратитесь к Закону о правовом положении иностранных граждан. Мы не можем принять однозначно положительное решение о выдаче РВП. Наличие заболевания категорически дает нам только одно право – на отрицательное решение. Почему в суд? Чтобы суд оспорил наше решение и принял судебное решение о признании факта и обязанности выдать паспорт. Я другого пути не вижу. Сейчас есть проект ФЗ, который предполагает в отношении ВИЧ-инфицированных определенные послабления, если они являются членами семьи российского гражданина и имеют детей, либо сами несовершеннолетние. Мы в своей правоприменительной практике в первую очередь должны основываться на федеральных законах. Если посмотреть элементарный пример, дающий возможность люффа при принятии решения, это статья 15 ФЗ о порядке выезда.

М.Е. Петросян.

Понятно, что когда освобождаются из заключения лица без гражданства, лица с неподтвержденным гражданством, то их ставят на миграционный учет. Понятно, что это паллиатив, это ничего не решает. Но человеку нужно как-то жить. Может ли он, будучи поставлен на учет, зарегистрирован по месту жительства или пребывания, получить разрешение на работу? Чтобы работать легально и на этом основании обратиться с заявлением о досрочном снятии судимости?

Ответ.

Все зависит от статьи, по которой он был осужден, тяжкое или нетяжкое преступление. Поправки в закон проработаны, но пока не приняты. По отношению к определенной категории лиц было предусмотрено послабление. Лица, отбывшие наказание, не подлежат высылке, им следует давать право на работу, выдавать разрешение на работу и т.д.

М.Е. Петросян.

Речь не идет о формальной легализации. Ему надо дать возможность работать, чтобы он не умер с голоду и не пошел опять воровать.

М.Н. Утяцкий.

Только путем приобретения патента.

Л.И. Графова (руководитель Форума переселенческих организаций, г. Москва).

Я не слышалась, когда вы сказали — к сожалению, в российском законодательстве института легализации нет. Я уже десять лет пишу про нелегалов поневоле. Должна же быть иммиграционная амнистия? Аналога никакого нет? Легализовать человека, который никуда из России не денется, такой возможности нет? Я правильно поняла?

Сейчас в Думе находятся некоторые документы, которые ослабляют эту напряженную ситуацию. Мы гордимся тем, что маленькая шелочка пробита детям, что им могут давать гражданство. А что говорят на правительственной комиссии? Их родители из-за каких-то бумажек не граждане, но ребенок этих неграждан, вернувшихся на историческую родину, получает гражданство. А что при этом делать родителям?

Можно ли избавиться от проклятья выезда и въезда? Почему люди, у которых изымали паспорта, а их было 55 тысяч, почему, когда им теперь дают справки, вид на жительство, а если они подавали до 1 июля 2009 г., почему их надо запускать через длительную процедуру? Я думаю, что иммиграционная амнистия созрела — что вы на это скажете?

М.Н. Утяцкий.

Избавиться от этого зла, конечно, можно, но не сегодня, и даже регуляция, амнистия и тому подобная либерализация не решат этой проблемы до конца. Моя точка зрения: первое — необходимо провести амнистию, второе — закрыть государст-

венную границу на замок. Тогда все те, кто здесь, получают документы, а все остальные пусть въезжают, как положено.

С.А. Ганнушкина.

Но границы физически не существует.

М.Н. Утяцкий.

Речь идет о том, что, если паспорт выдан не в установленном порядке, но в период действия 4.14, в упрощенном порядке приобретения гражданства. Я тоже поддерживаю такую позицию, если она стыкуется с законодательством при рассмотрении ходатайства. И также поддерживаю вашу позицию, что решение вопроса по детям без решения вопроса родителей неприемлемо. Но это мнение высокой комиссии по миграционной политике.

Должны быть единые правила для всех, например, порядок нахождения на территории государства определяется либо сроком действия визы, либо оно должно быть продлено. Легальный путь к легализации — да, действительно, выехать и въехать на законных основаниях. С минимальными затратами. Я не говорю о тех, кто десять лет здесь находится, вы же говорили и о тех, кто до 1-го июля 2009 г., и о тех, кто после 1-го июля 2009 г., это другая категория. Те, кто въехали и оказались сейчас в трудном положении, вот на кого направлен наш закон, вот тема, которую мы обсуждаем. Все-таки мы берем какую-то отправную дату, это либо дата вступления в силу нового закона о гражданстве, либо дата вступления в силу закона о правовом положении. Надо сделать снисхождение тем людям, которые попали в правовой пробел, если государство, которое выдало им свидетельство о рождении, перестало существовать. Когда это прекратится? Когда будет железная граница.

Вопрос.

Перед поездкой на семинар мне принесли два конкретных дела. Ответы, которые прислал г-н Смородин из ФМС РФ, совершенно противоречат тому, о чем вы говорите. Ситуация такова. Женщина, армянка, приехала из Тбилиси с советским паспортом. Трое ее детей и муж получили гражданство РФ. Ей же сотрудники УФМС разъяснили, это было еще до 2008 г. — обращайтесь и получите. Что она и сделала в установленные сроки. Приходит ответ за подписью Смородина о том, что по закону Грузии она является гражданкой Грузии. Хотя она предъявила паспорт СССР и никуда не выезжала, ей говорят —

выезжайте и въезжайте. Вы не отказались от гражданства в шестимесячный срок, поэтому в случае нахождения на территории РФ вы можете быть привлечены к административной ответственности. Получив этот ответ, она испугалась и два года никуда не обращалась, чтобы не быть депортированной. Если бы они жили не в Благовещенске, проблема решилась бы просто. Однако у нее дети – граждане России, одна дочь живет в Белгороде, вторая в Ростове.

М.Н. Утяцкий.

Сморозин – это заместитель директора, больше я ничего не могу сказать. Дайте нам его ответ, мы доложим сами.

Вопрос.

Был вопрос о гражданах, которые находятся в местах лишения свободы. У меня конкретный случай, по которому я пока не знаю, как поступить. Задержан гражданин Вьетнама, который заявил, когда ему предоставили переводчика, что он желает получить убежище на территории РФ. Когда я позвонила в УФМС и спросила, будут ли с ним работать, был дан ответ – сначала пусть отбудет наказание. В течение двух часов он не заявлял об этом, поэтому мы с ним никакой работы проводить не будем. Мне необходимо начать процедуру подачи ходатайства о признании его лицом, ищущим убежища. Его привлекают за незаконное проникновение на территорию РФ по 322-й УК, но, как только ему был предоставлен переводчик, он заявил о поиске политического убежища. Я раньше занималась гражданами Северной Кореи, порядок уже отработан, и вопросов не возникает. Заявитель находится в СИЗО Благовещенска. Я спросила – почему он должен сначала отбывать, ведь есть примечание к 322-й статье о том, что он освобождается от уголовной ответственности. Они говорят – это не так, поскольку он должен был в течение двух часов просить об убежище. Но если бы ему предоставили переводчика – он, может быть, и говорил бы об этом.

М.Н. Утяцкий.

Это вопрос к следственным органам погранслужбы. Он находится в изоляторе, в стадии процессуального разбирательства. Отказ в рассмотрении вопроса об убежище неправомерен и обращение обязаны принять.

Вопрос.

По поводу двустороннего соглашения Киргизии с Россией об упрощенном порядке приобретения гражданства. Мои подопечные столкнулись с такой ситуацией, что они в Москве не могут подать документы для получения гражданства в упрощенном порядке. У них не принимают документы. Совершенно непонятен перечень документов. Как нам разъяснили в приемной УФМС, обязательно следует представить справку или отметку в паспорте о том, что человек встал на консульский учет в Киргизской Республике. На мой взгляд, это неправомерное требование. Кроме того, желательно, чтобы гражданин Киргизии принес согласие на вселение от гражданина России, если у него нет собственного жилья. Каким образом и в какое учреждение гражданин Киргизии должен подать документы?

С.А. Ганнушкина.

Важный вопрос – как действует двустороннее соглашение между Киргизией и Россией о приобретении в упрощенном порядке гражданства? С Казахстаном уже не действует, хотя это незаконно и обжаловалось, но вот как с Киргизией?

М.Н. Утяцкий.

Моя точка зрения ясна, и я ее не скрываю. Во-первых, при исполнении международных договоров в упрощенном порядке приобретения гражданства мы должны смотреть на этот договор. Там сказано – в связи с переездом на постоянное место жительства. Если гражданин Киргизии приехал не на постоянное место жительства, а просто приехал получить паспорт и раствориться в обществе, это один вопрос. А если речь идет о том, что он уже переехал, и есть подтверждение этой ситуации, то, соответственно, он имеет право на приобретение гражданства в упрощенном порядке. Но, допустим, в Псковской области из граждан, которые получили гражданство в упрощенном порядке, более 70% не определили места жительства после получения паспортов, и место их нахождения нам неизвестно. Это говорит о том, что были заявлены фиктивные цели о получении гражданства по этому соглашению. Если нет своего жилья – значит, они не переехали для постоянного проживания в РФ. Они не переехали, у них нет ни места пребывания, ни места жительства. Целью получения паспорта было освобождение от получения разрешения на работу, чтобы торговать на рынке. Для определенной категории граждан сложилась такая

практика – проще получить паспорт, чем разрешение на работу. Двустороннее соглашение должно исполняться так, как там написано, и должны применяться те документы, которые предусмотрены. Но есть факты поддельных миграционных карт, поддельных штампов паспортов, факты снятия с учета из Киргизии и т.д.

Вопрос.

У гражданина есть листок убытия из Киргизии на постоянное место жительства.

М.Н. Утяцкий.

Бывает, что он поддельный, но если настоящий – значит, принимают и рассматривают. Конкретный перечень определен в Соглашении и Положении о порядке рассмотрения вопросов о гражданстве. Там прописан перечень документов.

Вопрос.

Я правильно поняла, что сотрудники ФМС не вправе требовать постановки на учет в киргизском посольстве?

М.Н. Утяцкий.

Я с вами говорю как с практиками. Если бы я был на другой стороне, я спросил бы – заявитель исполняет соглашение или не исполняет, или просто приехал прогуляться, получить паспорт? Он должен переехать на постоянное место жительства в РФ и осесть в Воронеже или Туле, где он заявил. И там ассимилироваться, и там проживать. Он может свободно передвигаться, но сама идея соглашения предусматривает переезд на постоянное место жительства. Как если бы гражданин России переехал в Киргизию, остался там, получил гражданство – в соответствии с договором.

Вопрос.

Должен ли заявитель брать справку из миграционных органов Киргизии, что имеет право на приобретение российского гражданства в упрощенном порядке? Многие киргизы имеют справку о том, что проживали на 1990-й г. на территории Киргизии и имеют право на приобретение российского гражданства в упрощенном порядке.

М.Н. Утяцкий.

Имеют право требовать лишь те документы, которые упомянуты в Соглашении и регламентированы другими нормативными актами. В случае разногласий следует обращаться в выше-

стоящую инстанцию ФМС, или оспаривать в судебном порядке.

С.А. Ганнушкина.

У нас произошла странная история. В московской миграционной службе, куда человек пришел, чтобы подать заявление на статус беженца, а фактически у него есть основания просить статус беженца, т.к. на родине он принял христианство, и были гонения. Ему сказали – все гораздо проще, идите в область, там вы подадите на гражданство по двустороннему соглашению, а у нас, к сожалению, нет квоты. Потом я стала выяснять, что в некоторых миграционных службах принимают эти заявления, и, действительно, в Московской области принимали, а сейчас пошли на попятный.

М.Н. Утяцкий.

В этом случае сотрудник хотел чем-то помочь. Я понимаю, что, когда речь идет о легализации, человеку начинают рисовать разные пути. Если он обратился за убежищем, то в другой регион отправлять или что-то еще – это неправомерные действия. Они должны заявителя принимать и рассматривать, подпадает ли он под статус временного убежища или беженца.

Вопрос.

Я бы хотела вернуться к формулировке, которую часто используют сотрудники ФМС, когда изымают паспорта. Паспорт изымается, т.к. выдан в нарушение установленного порядка. Я бы хотела узнать, какие конкретные условия скрываются под этой формулировкой, чтобы не было произвольного толкования.

М.Н. Утяцкий.

Основополагающим в практике признания паспортов выданными в нарушение установленного порядка является выдача паспорта не гражданину РФ. Если данное лицо не являлось гражданином РФ, но ему был выдан паспорт по неизвестным причинам.

А.А. Аксенов.

Если паспорт был оформлен до 6 февраля 1992 г. и человек зарегистрирован по месту жительства, это дата, которая дает ему право не на РВП, а на вид на жительство. Он обращается к нам, через три дня мы даем ему вид на жительство. Если же после этой даты – РВП и вид на жительство, гражданство.

Т.М. Котляр.

Во-первых, меня затронуло утверждение, что лица, получившие гражданство в упрощенном порядке, сделали это якобы для того, чтобы иметь российский паспорт, а на самом деле не жить здесь. Как человек, работающий на земле, могу прояснить ситуацию. У них нет собственного жилья, где они могли бы зарегистрироваться на законном основании. Они приехали сюда жить. Они снимают жилье, мы сами еще при советской власти приехали в Обнинск и снимали жилье, никто нас не регистрировал, и мы покупали регистрацию в соседнем районе. Ровно в таком же положении граждане России, вполне обычные, переезжающие куда-то на другое место жительства, например, в Калужскую область из Оренбурга, или туда, где есть работа. Но там никто не регистрирует. В их пребывании нет никакого преступления, эти люди приехали к нам жить, но вынуждены снимать жилье. А вопрос в том, нет ли какого-то странного указания в территориальные или районные органы УФМС? Когда выясняется, что человек постоянно жил на 6 февраля 1992 г. на территории РФ, не получал иного гражданства или даже был постоянно прописан, но не оформлен российский паспорт, он может рассчитывать в лучшем случае на признание лицом без гражданства. Недавно у меня целая семья вышла из леса, они жили в Приморском крае в 1991–1993 гг. как отселенцы из Чернобыльской зоны, потом уехали на Украину, муж, жена, трое дочерей. Единственный член семьи, кому дали украинский паспорт, это мать семейства. В 2000 г. они вернулись к нам, в Калужскую область, Малоярославецкий район, много раз обращались в паспортный стол, у отца советский паспорт с пропиской на нужную дату и прочее, справки, что нет никакого иного гражданства, дочери выросли, у них свидетельства о рождении, им так ничего и не дали, хотя сделали запрос в Приморский край и получили ответ, что они там прописаны. Сейчас у этих троих дочерей уже четверо детей родилось в Калужской области. Все без свидетельств о рождении. Есть ли какой-то тормоз, указание сверху о том, что хотя они и проживали и были прописаны, но больше никого российскими гражданами не признавать, паспортов не выдавать, или это эксцесс исполнителя на местах?

М.Н. Утяцкий.

Мы признаем гражданами России по факту постоянного проживания на 6 февраля 1992 г., даже если заявители имеют

иные паспорта. Мы это не принимаем во внимание, только факт проживания, и подтверждаем, что они являются гражданами РФ, даже если у них армянские паспорта.

М.Е. Петросян.

Если человек проживал в РФ, и этот факт установлен, потом он выехал и получил другое гражданство, получил другой паспорт – он все равно остается гражданином РФ?

С.А. Ганнушкина.

Ситуация простая. Человек жил в России на 6 февраля 1992 г. и был прописан, говоря старым языком. Потом он выписался, уехал в Белоруссию и там получил белорусский паспорт. По моему твердому убеждению, он не перестал быть гражданином России. Он никогда не заявлял о том, что он отказывается от российского гражданства.

М.Н. Утяцкий.

Мы говорили, что произвольно никто не может лишиться гражданства РФ.

Вопрос.

Мои подопечные – семья изидов из Грузии с несовершеннолетним мальчиком. Они подали документы на выход из гражданства Грузии в консульство, в секцию интересов. Мальчику пришел ответ, а документы родителей были утеряны. Мы установили факт проживания этого мальчика на территории России, семья прибыла в 2001 г. в безвизовом порядке. Факт проживания был установлен, и миграционная служба в кассационном порядке обжаловала это решение по той причине, что родители являются гражданами Грузии, хотя есть документ о том, что они уже подали документы на выход. В этом случае, можем мы обратиться в ФМС? В настоящее время родители заново подали документы через родственников в Грузии и уже на днях выйдут из гражданства.

М.Н. Утяцкий.

На момент рассмотрения у вас не было решения грузинских властей об удовлетворении их просьбы. Значит, де-факто они оставались гражданами Грузии. Что касается конкретного вопроса легализации – вопрос надо рассматривать. На сегодня надо изучать все за и против, а потом принимать решение.

Вопрос.

После того, как были установлены факты проживания бывших граждан Грузии, они поставлены на миграционный учет, но в течение трех месяцев не могут подать документы на получение РВП. Если нет квоты, проходят три месяца, они вновь становятся нелегалами, им нужно снова продлевать регистрацию на три месяца. Но есть случаи, когда не продлевают, и вся работа по легализации сходит на нет. Таких случаев очень много.

М.Н. Утяцкий.

К сожалению, квота существует. Не готов сказать, как обстоят дела в Ростове. Но, конечно, она никогда не расходовалась на 100%. Всегда что-то остается. Это эксцесс исполнителя.

Реплика.

Небольшой комментарий к вопросу о том, что консульство, секция интересов Грузии не выдает справок. В последнее время я обращалась в секцию интересов Грузии по своим подопечным, и мне выдали образцы запросов ФМС Калужской области и ФМС Самарской области. Мне сказали, что на руки справок они не выдают, вот вам образец запроса, который должна нам прислать миграционная служба, и мы ответим, является ли данное лицо гражданином Грузии или нет.

М.Н. Утяцкий.

Эта практика идет из Москвы, территориальные органы запрашивают нас, а мы запрашиваем непосредственно консульство.

Тема 4. СОТРУДНИЧЕСТВО ОРГАНОВ МИД С НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ

Н.В. Калашников,
*первый секретарь Департамента по
гуманитарному сотрудничеству и правам
человека МИД РФ*

Сотрудничество органов МИД с неправительственным сектором

Спасибо за возможность выступить на семинаре по теме взаимодействия МИДа России с неправительственным сектором. Я вкратце расскажу о деятельности МИДа на этом направлении и дам общую картину того, как МИД России постепенно расширяет свое сотрудничество в этой сфере.

За последние несколько лет роль неправительственного сектора, его влияние на жизнь государства значительно изменились. Государственные структуры, в том числе МИД России, признает и ощущает неправительственные организации в качестве действительно равноправного партнера, сотрудничать с которым не только необходимо, но и полезно, в том числе для учета мнения неправительственного сектора о нашей работе, которой мы непосредственно занимаемся.

Можно с полной уверенностью утверждать, что НПО-сообщество сформировалось как явление, стало более зрелым, если хотите, более мудрым. И с этим явлением становимся более мудрыми и мы, те, кто работает в государственных структурах, мы видим это на примере деятельности НПО не только на территории нашей страны, но и за рубежом. Последнее для нас наиболее важно и ценно в силу специфики деятельности МИДа, направленной на представление государства в широком понимании этого слова на внешней арене. Это тем более важно с учетом положений ряда концепции внешней политики РФ, в которой зафиксировано, что широкое вовлечение гражданского общества во внешнеполитический процесс соответствует тенденциям внутреннего развития России, отвечает задаче поддержания в стране согласия по вопросам внешней политики и способствует ее эффективной реализации.

В этой связи МИД России рассматривает взаимодействие с российскими неправительственными организациями как элемент общих усилий по решению стоящих перед страной внешнеполитических задач. Нами уже наработан значительный опыт такого взаимодействия. При этом хотел бы обратить ваше внимание на те области, направления, в которых оно, по нашему мнению, наиболее востребовано. В частности, речь идет о проблематике безопасности, в том числе европейской, сотрудничестве по линии Совета Европы в рамках таких ее органов, как Конференция международных неправительственных организаций и руководящий комитет по СМИ и новым коммуникационным услугам, занимающихся как раз вопросами защиты свобод человека в данной сфере; сотрудничество на пространстве Содружества Независимых Государств; вопросы российских соотечественников за рубежом; Организация Объединенных Наций; межрелигиозный и межцивилизационный диалог. А также – и это для нас наиболее приоритетное направление – вопрос прав человека, в том числе прав детей и женщин, инвалидов. МИД России поддерживает широкие контакты с российскими НПО, действующими на международной арене, оказывает им экспертную и организационную помощь. Так, в середине 1990-х гг. по инициативе Министерства был создан Консультативный совет, который впоследствии трансформировался в Совет НПО при председателе Госдумы, позже, в декабре 2004 г., он был преобразован в Совет НПО при парламентской группе РФ. В ежегодном послании Федеральному Собранию РФ в мае 2004 г. президентом были поставлены задачи по формированию развитого гражданского общества в России. Ключевая роль в этом отводится повышению эффективности НПО, в том числе и на внешнеполитическом направлении. По данному вопросу МИД на регулярной основе направляет президенту соответствующие предложения по оптимизации этой деятельности, по активизации взаимодействия с неправительственным сектором в целях продвижения внешнеполитических интересов России.

В июне 2004 г. в Москве была проведена первая встреча министра иностранных дел С.В. Лаврова с представителями ведущих российских НПО. С тех пор такие мероприятия проходят ежегодно, как правило, в формате живого диалога, обсуждается ряд вопросов, в том числе о вкладе НПО в развитие приграничного сотрудничества, основной принцип взаимодействия МИДа России с НПО и пути углубления парт-

нерства с ними, вопросы формирования общественного механизма поддержки внешнеполитических инициатив России, вопросы создания положительного имиджа России за рубежом, проблематика совершенствования механизма поддержки, в том числе финансовой, российского НПО-сообщества со стороны государства. В частности, речь идет о Фонде поддержки публичной дипломатии имени А.М. Горчакова при МИД России, а также о некоммерческом партнерстве Российского Совета по международным делам. 2 февраля 2010 г. было подписано распоряжение президента о создании фонда, который будет действовать под общим руководством МИД в качестве структуры по распределению грантов на тендерной основе. Его основная задача – содействие и вовлечение российского НПО-сообщества в международное сотрудничество по широкому кругу вопросов. В феврале этого года состоялась седьмая встреча министра с представителями ведущих НПО, в которой приняли участие также несколько десятков представителей неправительственного сектора. Министерство оказывает поддержку Федеральному собранию в совершенствовании законодательства, регулирующего деятельность российских и зарубежных НПО на территории России. В связи с разработкой поправок к Закону по НПО, которые вступили в силу 18 апреля 2006 г., МИД проводило сравнительный анализ законодательства в этой сфере ведущих западных стран. Были представлены соответствующие материалы в Совет безопасности России, Госдуму и Министерство юстиции РФ, и оказано содействие в проведении экспертизы законопроектов со стороны Совета Европы. Усилия МИДа направлены на содействие и более широкую вовлеченность российских НПО в международные дела, приобретение международного измерения, в частности, путем получения аккредитации при соответствующих международных организациях. Более полусотни российских НПО при поддержке министерства получили консультативный статус при экономическом и социальном совете ООН, а также аккредитацию при Департаменте общественной информации Секретариата ООН и Совета Европы. В частности, в октябре 2008 г. президент Союза социальных педагогов и социальных работников Дашкина была избрана заместителем председателя Комиссии по социальному обеспечению и борьбе с бедностью Конференции международных НПО при Совете Европы. При содействии Министерства в 2006 г. начались встречи делегаций Совета Европы во главе с ее председателем с российскими

партнерами. На протяжении 2007–2008 гг. такие встречи неоднократно проводились в Москве с Эллой Памфиловой в Общественной палате, Минюсте и МИДе. Развиваются связи с наиболее крупными российскими НПО, действующими за рубежом, такими, как Центр национальной славы, Фонд Андрея Первозванного, Федерация мира и согласия, Императорское православное палестинское общество, Восточное измерение, Международная лига защиты человеческого достоинства и безопасности, Национальный совет молодежи и детских объединений России и др. С рядом НПО подписаны меморандумы о сотрудничестве, в частности, речь идет о Центре национальной славы, Обществе солидарности и сотрудничества с народами Азии и Африки. Установлены также такие контакты с Общественной палатой, с которой у Министерства достигнуты договоренности о взаимодействии и о вовлечении институтов гражданского общества во внешнеполитический процесс, в частности, по линии Фонда «Русский мир».

В заключение я хотел бы привести слова С.В. Лаврова, произнесенные им во время седьмой встречи с представителями НПО, о которой я упоминал. Он, в частности, сказал, что Министерство высоко ценит наше взаимодействие и готово к наращиванию сотрудничества с институтами гражданского общества, будет поддерживать ваши инициативы, которые способствуют решению внешнеполитических задач, обеспечивающих необходимые условия для поступательного и всестороннего развития нашей страны. Надеюсь, наше сотрудничество продолжится. Мы готовы к контактам, к диалогу.

С.А. Ганнушкина.

Расскажите, пожалуйста, немного подробнее о Совете общественных организаций при МИДе. Чем совет занимается, какие проблемы решает? Какие организации входят в совет? Много лет назад ко мне пришел курьер из МИДа, и я подписала какую-то бумагу о своей согласии войти в такой совет. Но дальше ничего не последовало – видимо, там другие участники. Мне интересно, кто там оказался и какую совместную работу с МИДом ведет общественный совет.

Второй вопрос. Вы сказали, что с некоторыми организациями подписаны меморандумы о сотрудничестве. Каково содержание таких меморандумов?

Н.В. Калашников.

В своем выступлении я говорил о тех встречах, которые проходят в Министерстве под председательством министра иностранных дел Лаврова, они проходят на ежегодной основе. Если мы возьмем количество НПО, которые в настоящее время функционируют на территории РФ, то их, по последним сведениям, 220 тыс. плюс порядка 250 филиалов и представительств международных организаций – вы представляете себе объем работы, который необходимо было бы осуществлять МИДу, поставив себе такую задачу. Понятно, что такой объем работы Министерство охватить не может. Поэтому взаимодействие с НПО на данном этапе проходит в формате встреч министра с представителями ведущих НПО, о которых я говорил. Семь встреч прошли, и предполагается, что встречи будут регулярными. Что будет дальше, в каком формате будет развиваться наше взаимодействие с НПО, покажет время. То, о чем я рассказал – это непосредственные контакты. Но мы общаемся с представителями НПО и в рамках других форматов – речь идет о правительственной комиссии по миграционной политике, которая функционирует с прошлого года. Возобновление ее деятельности сыграло большую роль для НПО-сообщества. Мы признаем такого рода формат, как работа комиссии плюс различные мероприятия, круглые столы, семинары, которые проходят по инициативе как организаций неправительственного сектора, так и международных организаций и представительств, находящихся в РФ, в частности, УВКБ ООН, по линии Международной организации по миграции. Существуют и другие форматы встреч, перечисление которых заняло бы много времени.

Второй вопрос – о меморандуме. Конкретным содержанием занимается другой департамент, но по практике я могу сказать, что содержание таких меморандумов наиболее общее – речь идет о неких рамках взаимодействия, это рамочные документы, в которых могут и не указываться конкретные направления взаимодействия. Это своего рода меморандум о намерениях, то есть о готовности сотрудничать. Высказывается добрая воля сторон к сотрудничеству, готовности его развивать и, может быть, находить новые направления.

С.А. Ганнушкина.

Нам бы хотелось более тесного общения и более легкой доступности.

Н.В. Калашников.

Что касается текстов меморандумов, я могу в рабочем порядке запросить их в нашем департаменте и прислать вам.

С.А. Ганнушкина.

Одна из форм нашей работы с МИДом – запросы. МИД не очень активно на них отвечает.

Е.Ю. Бургина.

Каким способом можно заключить такой меморандум? Как организация может достичь такого результата? Как вступить с вами в партнерские отношения?

Н.В. Калашников.

Я на практике не сталкивался с этим. Но, думаю, порядок общий для всех организаций – направляется некое письмо о намерениях, организация рассказывает о себе и о круге своих занятий. Можно провести аналогию с приемом на работу, когда вы рассказываете о себе, о своих целях. Максимально просто, не вижу препятствий. Что касается процедуры, то время процедуры надо уточнить в рабочем порядке. Можно уточнить и направить разъяснения по этому поводу.

О.П. Цейтлина.

В делах миграционной службы и судебных делах мы часто видим информацию, предоставленную МИДом, о ситуации в странах происхождения, в частности, Узбекистане, Афганистане. Иногда эта информация, с точки зрения правозащитников, или не совсем полная или противоречит той информацией, которую дает *Amnesty International*, *Human Rights Watch* или иные правозащитные НПО за рубежом, или, например, Госдеп США как правительственная организация. Есть ли какой-то сайт, где мы можем посмотреть вашу информацию? Не только то, что предоставляет миграционная служба, но и точку зрения МИДа? И можно ли получать такую информацию по запросам адвоката или НПО, обращаться непосредственно к вам? Например, вы давали очень важную для нас справку о положении в Узбекистане, которая принимается судами, говорили, что существуют нарушения общественного порядка, существуют пытки в местах заключения, но очень сжато и кратко. Можем ли мы получить по запросу адвоката более развернутую справку по ситуации в стране? Где брать информацию и можно ли непосредственно от вас ее получить?

Н.В. Калашников.

Мы готовим такого рода информацию, но готовим для наших ведомств, не в связи с рассмотрением дел в судах общей юрисдикции или других судах. Эта информация направляется, например, в ФМС. В силу специфики нашей деятельности она несет не только информацию как таковую, но в ней содержатся и определенная оценка ситуации в стране по различным направлениям — политическая, социальная, экономическая ситуация, ситуация с правами человека. Иногда такого рода информация может содержать оценки, которые, если мы говорим о взаимоотношениях между странами, не всегда может публиковаться или размещаться в открытых источниках, поскольку иногда уровень отношений не позволяет давать такого рода оценки — каковы бы они ни были: хорошие, плохие, приятные для наших собеседников, или нет. Поэтому, что касается этих справок, то я не могу сказать, что мы готовы предоставить эту информацию в том виде, в каком мы ее предоставляем в наши ведомства, выдавать по запросу адвокатов. Но что касается общей информации, общедоступной, в соответствии с законодательством РФ, в частности, по закону об информации, мы обязаны ее раскрывать, и она должна быть доступной. Есть интернет-сайт МИДа, на котором публикуются различные выступления, информация, касающаяся, в том числе, и страновых аспектов. Если мы возьмем, например, недавние события в Таиланде, там речь идет о туристах, гражданах РФ, которые намереваются или намеревались поехать в эту страну. Мы говорим прямо, что в связи с тяжелой обстановкой в стране мы не рекомендуем осуществлять туда поездки. Такого рода рекомендации мы давали не раз, и я думаю, что эта практика будет продолжаться. Речь идет о физической безопасности граждан РФ за рубежом. Что касается предоставления информации по адвокатскому запросу, то есть закон об обращении граждан, в соответствии с которым официальные государственные органы обязаны отвечать на такие запросы. Хотя речь идет о гражданах, но организации тоже направляют запросы, и мы на такого рода запросы по возможности отвечаем. При этом полнота содержания информации зависит от конкретного случая, здесь не приходится говорить об общей ситуации. Если вы отправляете запрос о ситуации в стране по конкретному случаю и привязываете эту информацию к рассмотрению какого-либо конкретного дела в суде, то каждый раз нужно смотреть индивидуально. Такого рода сотрудничество осуществляется.

Пример привести не могу, поскольку по делам такого рода есть правовое управление, и есть управление юридической службы, которое занимается конкретными делами.

С.А. Ганнушкина.

То есть предполагается, что можно обращаться и по конкретным случаям?

Н.В. Калашников.

По конкретным случаям работа идет постоянно, к нам идут обращения от организаций и от граждан. Обращаются граждане РФ, иностранцы, лица без гражданства, те, кто находится в местах лишения свободы, с просьбой о защите своих прав, которые они считают нарушенными – и мы работаем по таким запросам, отвечаем, даем рекомендации. Конечно, в рамках своей компетенции. Если вопрос выходит за ее пределы, мы переадресовываем такие заявления в соответствующие ведомства – в частности, если речь идет о вопросах убежища или временного убежища, то такие вопросы мы направляем в ФМС, это их компетенция. В случае, если мы не даем субстантивного ответа, поскольку вопрос может не входить в нашу компетенцию, то сообщаем адресату, куда направлен запрос.

Вопрос.

Вопрос по одной из государственных программ, которая называется «Содействие добровольному переселению соотечественников в Россию». Не могли бы вы сказать, во всех ли странах, бывших союзных республиках, существуют межведомственные группы, которые содействуют приему документов, в частности, хотелось бы получить информацию о республике Узбекистан? К нам поступила жалоба о том, что эта группа недоступна в Ташкенте.

Н.В. Калашников.

Я такого рода вопросами непосредственно не занимаюсь, но через наш департамент определенного рода информация проходит. Конкретно такого рода взаимодействиями у нас занимается Департамент по работе с соотечественниками, который и курирует эту госпрограмму. Насколько я знаю, страны СНГ все охвачены такой деятельностью, в этих странах либо существует представительство ФМС, которое является ведущим ведомством по этой госпрограмме, либо, где нет представительств, функционируют в рамках посольств РФ те самые межведомственные группы. Что касается Узбекистана, то такой

вопрос нужно рассматривать индивидуально, и, если есть нарекания, обращаться в ФМС за разъяснениями.

С.А. Ганнушкина.

Но и в МИД можно сделать запрос?

Н.В. Калашников.

Конечно, и мы проконсультируемся с нашими коллегами из ФМС, поскольку это их компетенция.

Геше Карренброк.

Вопрос или даже предложение к обсуждению. Вы сказали, что справки о стране происхождения, которые содержат оценку, не могут быть предоставлены общественному мнению. Но справки, которые готовит МИД, а ФМС использует для представления в судах, должны быть общедоступными, и УВКБ ООН спрашивает вас, можно ли такие справки, хотя бы в кратком изложении, сделать общедоступными? УВКБ ООН предложит свой сайт, где МИД мог бы выложить требуемые справки. Это было бы большой помощью и поддержкой, ведь русскоязычной информации о странах происхождения очень мало. Возможно, такой вариант можно было бы обсудить с УВКБ в дальнейшем.

Н.В. Калашников.

Вопрос интересен не только в теоретическом, но и в практическом плане. В Министерстве работа в этом направлении ведется. К сожалению, медленнее, чем хотелось бы, не только вам, но и нам. Такого рода справки оказывают определенное влияние на принятие решений в судах или принятие решений самими гражданами, которые планируют переехать в РФ, при этом они должны владеть информацией о том, каковы оценки и каковы шансы предоставления им того или иного статуса или временного убежища со стороны РФ. Такие оценки базируются, в том числе, на информации, которую предоставляет МИД. Но, как я уже говорил, такого рода информация готовится не в связи с участием ФМС или каких-то других ведомств в рассмотрении дел по предоставлению убежища, по оспариванию решений ФМС, решений об отказе в предоставлении такого статуса. Подобные справки предоставляются на общей основе с целью информирования ФМС о том, что делается в странах, откуда приезжают люди с целью получить тот или иной статус на нашей территории. Эта информация содержит оценки, в свободе разглашения которых мы ограничены законодатель-

ством РФ, касающимся государственной тайны, служебной тайны, и пр. Опубликовать ее где-то в открытых источниках, в том числе на интернет-сайтах, как предлагает госпожа Карренброк, возможно — к этому мы рано или поздно придем. Дискуссии по поводу того, в каком формате можно предоставлять такую информацию, идут. Желающие, и не только адвокаты, которые ведут такого рода дела в судах, но и любой гражданин, могли бы обратиться к такому источнику и воспользоваться содержащейся в нем информацией. Но пока ситуация в этой сфере такова, как я изложил выше, и насколько быстро мы продвинемся к некоему новому формату, более открытому, время покажет. Но мы стремимся к максимальной открытости, и думаю, рано или поздно к этому придем.

Что касается конкретного использования нашей информации в судах. Мы знаем, что информация МИДа России используется в такого рода делах, у меня есть некоторая статистика за последние два года. Мы попросили наших коллег нам ее предоставить. За последние два года (2008—2009 гг.) было рассмотрено около 450 дел, где речь идет об оспаривании решений миграционной службы об отказе в предоставлении статуса беженца или временного убежища. Из них, если мы говорим об информации МИДа России, она использовалась только в одном из 9 дел, где была положена в основу решений судами РФ. В одном из 4—5 дел она использовалась как одно из доказательств, приводимых в рамках рассмотрения таких дел. Я не специализируюсь на таких делах, но, насколько я знаю, любая информация, представленная в суд в качестве доказательства, используется наряду с другими доказательствами, которые представляют обе стороны. Судами РФ в большинстве случаев наша информация используется как одно из доказательств и не всегда ложится в основу доказательственной базы — лишь в одном из 9 случаев на протяжении двух последних лет. Суды, насколько я знаю по практике судов, в качестве доказательства используют информацию самих заявителей, информацию правозащитных организаций (*Amnesty International*, *Human Rights Watch* и др.). Если мы говорим о Европейском суде по правам человека, то там наблюдается наиболее широкое использование информации неправительственных организаций, в том числе международных НПО. Когда видишь решения, становится ясно, что судьи часто используют информацию НПО.

В.И. Битюцкий.

Нам часто приходится обращаться к государственным органам иных государств, в том числе стран СНГ, бывших союзных республик. В какой степени, каким образом Департамент по гуманитарному сотрудничеству и правам человека МИДа РФ может содействовать в рассмотрении наших обращений в госучреждения сопредельных стран? Мы нуждаемся в такой поддержке, т.к. нам часто не отвечают на вопросы, решение которых возможно только там, в частности, в МВД этих стран. Как вы можете нам помочь? В частности, при обращении в органы МВД, которые занимаются вопросами гражданства, миграции.

С.А. Ганнушкина.

Иногда это министерство социальной защиты, когда речь идет о пенсии, стаже, зарплате, и, наверное, в первую очередь это касается наших бывших соотечественников. Существуют дружественные нам государства, которые не хотят общаться с нашими организациями. Впрочем, как и со своими НПО, потому что мы часто обращаемся в дружественные нам общественные организации в этих государствах, но они не в состоянии нам помочь.

В.И. Битюцкий.

Могу привести конкретный пример. Лицо без гражданства, у него нет возможности получить гражданство РФ только потому, что человек не снят с так называемой прописки в Киевской области. Он оттуда выехал в 1985 г., когда страны Украины еще не было. Могу я через МИД как-то воздействовать на ситуацию, может ли МИД мне помочь?

Н.В. Калашников.

В качестве общей ремарки. Не думаю, что дело здесь в уровне взаимопонимания, которое существует между ведомствами различных стран. Я подозреваю, что речь идет не о нежелании, например, МИДа одной из стран СНГ, сотрудничать с организацией, которая к нему обращается. Во многих странах существуют аналогичные механизмы взаимодействия, которые также предусматривают обязательность некоей ответной реакции со стороны официальных структур или официальных или должностных лиц. Скорее, речь идет именно об этом. Могут существовать различные причины, как объективные, так и субъективные, но, если мы говорим о конкретном участии МИДа, его содействии, конечно, не в разрешении такого рода

дел, поскольку это не наша компетенция, но в оказании содействия в осуществлении контакта между вами и конкретным ведомством на территории государства СНГ, то, скорее всего, вам надо обращаться, и вы имеете на это право, в территориальный департамент. Речь идет о департаментах, за которыми закреплено взаимодействие с конкретными странами, то есть по территориальному признаку. Если речь идет о СНГ, то у нас есть четыре департамента, они так и называются – «Первый департамент по делам СНГ», второй, третий и четвертый. Так вот, второй, третий и четвертый департаменты взаимодействуют с конкретными странами и с конкретными организациями на территории СНГ, как правило, через МИД представляющие эти государства. Первый департамент занимается общими вопросами, которые касаются в целом СНГ, рассматриваются вопросы рамочного характера без привязки к конкретным странам.

А.А. Носков.

Я представляю Консульский департамент и предлагаю вам три варианта, как поступить в вашем случае. Первый, самый простой – обратиться в Консульский департамент МИДа с заявлением об истребовании официального документа от украинских властей. Существует процедура истребования документов, она детальнейшим образом прописана во вступившем сейчас в действие Административном регламенте исполнения такой государственной функции, как истребование документов. В нашем Департаменте есть отдел истребования и легализации документов, который уполномочен и обязан принять ваше заявление, и ваш запрос будет передан в наше дипломатическое представительство, в посольство в Киеве, они по дипломатическим каналам обратятся к украинской стороне, и те будут отвечать. Ответят или нет – это вопрос. Могут и не ответить. Есть второй вариант. Если ваш запрос связан с каким-то гражданским делом, то вы можете использовать механизм правовой помощи в рамках Минской конвенции 1993 г. «О правовой помощи по гражданским и семейным делам» через Минюст. Времени это занимает много, несомненно.

С.А. Ганнушкина.

Да, вы правы, не отвечают. Например, Азербайджан на вопросы, касающиеся армянских граждан, не отвечает категорически. Более того – посол Азербайджана, московский интеллигент Полад Бюль-Бюль Оглы прямо мне сказал – не отвечали

и не будут отвечать, и обосновал это отношением азербайджанского народа к армянскому. На что я ему сказала, что он заблуждается насчет своего народа, дело не в народе, а в определенных установках бывшей власти. Когда я там бывала и обращалась, например, в школу с просьбой выдать учительнице справку, что она там работала, то получала множество простых человеческих вопросов – как у нее дела, как она живет? Выслушивала множество хороших пожеланий в ее адрес, но и отказ выдать справку, обоснованный простым страхом быть не понятым начальством. И если мы не будем отстаивать эти права на международном уровне, мы не сможем помочь, и наши коллеги из НПО не смогут помочь, потому что они получают тот же ответ. Мне кажется, это прямое дело МИДа – в случае, если не отвечают, обратиться с какой-либо нотой. Какое же мы Содружество, если мы не можем решить простое дело – получить справку?

А.А. Носков.

Есть еще третий вариант – зайти в консульский отдел посольства Украины в Москве. Написать заявление на имя консула о том, что вам требуется такой-то документ. Очевидно, у них существует такая же процедура истребования, просто путь в этом случае будет короче, чем если вы будете начинать с нас.

Вопрос.

Практически во всех экстрадиционных делах, где идет речь о выдаче в страны СНГ, есть справки МИДа одного и того же содержания, что МИД России не располагает информацией, препятствующей выдаче такого-то запрашивающей стороне. Справки позволяют самое разнообразное толкование, начиная с того, что МИД России не располагает информацией о данном человеке, или не располагает информацией о том, что выдача такого человека может нанести ущерб интересам РФ, как, например, в аналогичных справках пишет ФСБ. Или МИД России не располагает информацией о том, что в случае выдачи в страну происхождения интересам заявителя может быть нанесен ущерб. Естественно, при таких разнообразных возможностях прочтения справок каждая из сторон – и защиты, и Генпрокуратуры – толкует их по-разному. Что все-таки подразумевает МИД, когда пишет такие справки, и есть ли возможность получать более развернутые заключения МИДа по каждому конкретному случаю, например, по запросу защиты?

Н.В. Калашников.

По всей видимости, это означает, что МИД или, точнее, конкретное посольство, которое направляет подобный ответ, не обладает требуемой информацией. Как ее трактовать — это уже на усмотрение трактующего органа или лица. В данном случае речь идет о правоприменителе или о судах, когда рассматриваются дела такого рода. Ту или иную информацию, насколько бы лаконичной она ни была и насколько бы однозначной она ни казалась, можно трактовать в любую сторону, в зависимости от того, какова мотивация того лица, которое пользуется информацией.

Т.М. Котляр.

Вы говорили о статистике использования заключений МИДа в судебных делах по жалобам на отказ в признании беженцем либо в предоставлении временного убежища. И что есть сложности в их официальном обнародовании на сайтах или где-то еще. Не могли бы вы хотя бы в неофициальном порядке сказать, по каким странам даются такие заключения об имеющихся там нарушениях прав человека или гуманитарной составляющей. Мы ведем такие дела в судах как представители иностранных граждан, нам необходимо знать, по каким государствам имеет смысл просить суд о запросах в МИД. Допустим, такие заключения даются по Узбекистану?

Н.В. Калашников.

Учитывая, что МИД занимается всеми странами, по крайней мере, теми, что зарегистрированы в рамках ООН, — на сегодняшний день, насколько я помню, это 192 страны — МИД владеет информацией фактически по всем этим странам. Что касается узкого аспекта, а именно нарушений в той или иной области, такого рода данные мы не выделяем, а описываем информацию в стране в целом. Мы говорим о том, какова ситуация в экономической, политической, социальной сферах, в том числе и в области прав человека. Когда речь идет об этом срезе отношений, мы лишь предоставляем информацию и оценки, на которые можно было бы опираться, — это общая справка о комплексе взаимоотношений в данной стране, в том числе о таком узком моменте, как права человека. Мы описываем эту ситуацию, даем некое представление о том, какова ситуация в данной сфере. Информация аккумулируется по всем странам.

Т.М. Котляр.

Не могли бы вы нам предоставить частичку этой информации? По странам СНГ, хотя бы в порядке перечня, по каким странам в вашей справке представлена информация, которая будет интересна суду в плане предоставления статуса?

Н.В. Калашников.

У нас есть территориальные департаменты. Департамент по гуманитарному сотрудничеству и правам человека относится к так называемым функциональным департаментам, которые занимаются той же тематикой прав человека в общем контексте, в рамках ООН, в рамках Совета по правам человека, который существует при ООН, в рамках других структур. Что касается привязки к конкретной стране, то здесь следует говорить о взаимодействии по страновым моментам с нашими территориальными департаментами, которые и занимаются этими вопросами, сбором информации, анализом и взаимодействием по этим вопросам с нашими ведомствами.

А.А. Носков.

Универсальный способ получения информации в МИДе. Есть Департамент информации и печати, куда вы можете направить любой запрос по интересующей вас теме, желательно четко сформулировать, что конкретно вы хотите узнать. Департамент информации и печати направит соответствующие запросы в профильные департаменты, функциональные, территориальные, и предоставит ответ.

И.Е. Соколова.

На первый взгляд кажется, что Минская конвенция сейчас исполняется только одним государством-участником — РФ. Все другие государства-участники не исполняют Минскую конвенцию. Предполагается ли в ближайшее время выход РФ из этой конвенции? Или существенные ее изменения? Второй вопрос: почему российские власти ограничивают права беженцев, в частности, из Узбекистана, на выезд в третьи страны?

Н.В. Калашников.

Я бы не стал утверждать, что все страны не исполняют положений Минской конвенции, но напомнил бы, что, помимо Минской конвенции 1993 г., существует Кишиневская конвенция, в которой РФ не участвует. А те страны, которые, по вашей информации, не участвуют в Минской, активно участвуют в Кишиневской конвенции. По сути, они мало чем отличаются, а поскольку вопросы правовой помощи находятся не в ведении

МИДа, а в ведении Минюста, я бы посоветовал перенаправить ваш вопрос в Минюст. Мне известны случаи, когда многие страны добросовестно выполняют свои обязанности по запросам. Я имел с этим дело в части семейных отношений. О выезде в третьи страны. Существует соглашение между РФ и Узбекистаном о взаимных поездках граждан, которое обязывает наши пограничные органы не позволять выезд из РФ гражданам Узбекистана, в отношении которых власти Узбекистана приняли решение о нежелательности выезда. РФ выполняет свои обязанности.

С.А. Ганнушкина.

Вопрос о позиции МИДа. На наш взгляд, это соглашение нарушает международные соглашения более высокого ранга, Европейскую конвенцию по правам человека и нашу Конституцию.

А.А. Носков.

Думаю, не позиция МИДа должна иметь решающее значение в данном вопросе, а позиция гражданского общества. Если вас что-то не устраивает в действиях конкретных российских органов, в данном случае Федеральной пограничной службы ФСБ, то все заинтересованные лица и организации могут решить эти противоречия в суде.

С.А. Ганнушкина.

В суде не получается.

Реплика.

ФСБ, пограничные службы ответили, что никаких препятствий не будет, только чтобы у этих лиц был документ — проездной билет беженца. А нашего статуса беженца у них нет, поэтому нет проездного документа. Я согласна с Александром Александровичем, что позиция гражданского общества здесь существенна, гражданское общество и проявляет в этом отношении большую активность. Мы неоднократно обращались в самые разные инстанции. Кстати, на заседании правительственной комиссии по миграционной политике, о которой сегодня шла речь, представитель МИДа в кулуарах интересовался, почему мы этого не добиваемся. Я ответила, что мы добиться не можем. Мы вам напишем запрос, сказала я, а вы ответьте, что, на ваш взгляд, это нарушает ряд положений документов. Мы написали запрос, ответ пришел, что все в порядке. Письмо было направлено президенту. Впрочем, когда оно было отправлено президенту обычным способом, толку было мало, а

вот когда это письмо от 30 марта 2010 г. Элла Памфилова отдала президенту в собственные руки и объяснила, в чем суть проблемы, произошла долгожданная реакция со стороны разных органов. Мне звонили из Минюста и из Администрации президента, мы обсуждали эту проблему, и у меня создалось ощущение, что в некотором смысле лед тронулся. По крайней мере, высшее руководство страны понимает, что здесь имеет место нарушение. Что же касается обращения в суд, то, к сожалению, для этого нужна «жертва», нужен какой-то узбек, который без этого стикера, имея визу иностранного государства, европейского или США, попытается пересечь границу. Делать такой жертвой кого-либо из наших подопечных, которых и так постоянно пытаются вывезти незаконно с территории РФ, мы просто не можем. Так что пока нам никого найти не удалось. Если же такой узбек и появляется, то в простых случаях удастся решить проблему другим способом. Люди не хотят затевать скандал с РФ, и, не имея никакого стикера, выезжают в Украину или Белоруссию, затем пересекают границу и выезжают в то государство, которое дало им визу, поскольку с этими государствами у Узбекистана почему-то такого соглашения нет. Поэтому страдающими оказываются люди, для которых пересечение границы вообще есть во многом опасное предприятие. Обычно это те, кто получил запрет на выдачу со стороны Европейского суда, и их положение в России остается шатким до момента пересечения границы, до того времени, когда мы слышим звонок из Швеции или Норвегии и узнаем, что человек уже в безопасности. Именно эта причина мешает нам обратиться в суд. А во внутренний суд обратиться невозможно, потому что речь идет о международном соглашении.

Г. Карренброк.

Я довольна, что лед, наконец, тронулся, и УВКБ ООН также просили представлять позицию по этому делу. Позиция УВКБ очень четкая и ясная. Существует иерархия международного права, там, где речь идет о стране происхождения, и двусторонних соглашений между страной, которая предоставила убежище, и страной происхождения. В этом случае международное право беженцев много выше, и двустороннее соглашение не принимается во внимание. Есть положительные известия со стороны МИДа о том, что ситуация будет в скорейшем будущем решена положительно, и надеемся, что решение этой проблемы будет найдено уже в мае.

А.А. Носков,

*начальник отдела общих консульских и
правовых вопросов Консульского
Департамента МИД РФ*

Защита интересов российских граждан за рубежом

Конституция РФ гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за пределами территории РФ. Эта же норма закреплена в ряде других федеральных законов, в Законе о гражданстве, и возникает вопрос – какими силами и средствами государство исполняет свои гарантии. Ответ напрашивается сам собой, на протяжении последних 70–80 лет такими органами по обеспечению этого конституционного права граждан являются консульские учреждения РФ. И дипломатические представительства, другими словами, посольства и консульства. В настоящее время РФ располагает одной из самых крупных консульских сетей в мире, в ее распоряжении 239 точек. Точки – это консульские отделы посольства, а также генеральные консульства и несколько консульств РФ по всему миру. Много это или мало? Смотри с чем сравнивать. Наверное, общее количество незначительно увеличилось, по сравнению с тем, чем мы располагали, когда распался СССР. Тогда, вы сами знаете, как выезжали, кто выезжал и какие были процедуры. Сейчас никакого официального разрешения на выезд не нужно – купил билет, получил визу, если она необходима, и уехал. Никто не спрашивает тебя о сроках, целях и намерениях. В результате количество уезжающих граждан и проживающих постоянно или преимущественно за рубежом увеличилось в последние 15 лет в сотни и тысячи раз. В ряде стран сложились крупные диаспоры соотечественников, которыми и призвана заниматься в первую очередь российская консульская служба. Говорю сразу: консульская служба – понятие не правовое. Это направление в деятельности МИДа, но такого понятия, такого национально определенного направления с названием «консульская служба» не существует. Поэтому несколько лет назад Департамент консульской службы МИДа был переименован в Консульский департамент. Консул – человек, который исполняет консульские функции, является обычным государственным гражданским служащим. Консульская работа уникальна в своем роде и очень специфична, примеров подобной в хорошем

смысле слова специализации внутри страны, пожалуй, не существует. Может быть, еще адвокаты. Но и они специализируются на каких-то особых сферах судопроизводства. Консулу же приходится в оперативном режиме ежедневно принимать решения по самым разным вопросам, они так же многообразны, как и сама жизнь. Это и вопросы гражданства, это оформление и выдача паспортов, выдача виз иностранным гражданам, это и вопросы регистрации актов гражданского состояния, это нотариат, истребование и легализация документов, репатриация умерших, соблюдение прав граждан, которые остались без опеки и попечительства, в первую очередь несовершеннолетних граждан. Это правовое консультирование, это просто советы, и можно продолжать еще очень долго. Я так долго говорю не для того, чтобы подчеркнуть особенность людей, которые этим занимаются, а чтобы сказать о том, какие это вызывает проблемы. На консула нигде специально не учат, ни в одном учебном заведении, в том числе и в МГИМО. Если нотариус в России, чтобы стать нотариусом, должен иметь высшее юридическое образование, сдать квалификационный экзамен и получить лицензию, то консул, который в числе прочего занимается также и нотариальными действиями, чаще всего не юрист. Отсюда мы имеем множество проблем, связанных с тем, что вопросы, которыми занимается консул, регламентируются самыми различными, разрозненными нормативными и правовыми актами, а профессионально держать это в голове и увязывать, учитывать не каждый способен. Поэтому, владея ситуацией и видя картину изнутри, могу сказать, что проблем перед нами очень и очень много. До сих пор, в начале 2010 г., действует Консульский устав СССР, который датирован 1976 г., 34 года ему исполнилось. Он действует, разумеется, в части, не противоречащей действующему нашему законодательству, и если проводить анализ, в какой именно части он действует, то выяснится, что в очень и очень небольшой. Есть хорошая новость. В прошлую пятницу в первом чтении был принят проект нового консульского устава, надеемся, что это будет новый документ, который станет краеугольным камнем организационной структуры нашей консульской работы. Этот проект насчитывает порядка 15 лет работы над ним — ситуация развивалась так стремительно, наши законы так быстро изменялись, что нужно было это учитывать и отражать накопленную практику. В связи с тем, что отсутствует центр единой подготовки этих кадров, проблема преемственности стоит с большой ост-

ротой. Люди, которые планируют поехать на консульскую работу в наши представительства за рубежом, конечно же, проходят профессиональную подготовку, но объем ее и глубина, на мой взгляд, недостаточны. К сожалению, пока что нельзя говорить о том, что построена такая система – если человек отвечает всем требованиям, то он может этим заниматься, в настоящее время это не так. Решение о том, кто будет работать в консульском отделе посольства, принимает руководитель посольства, то есть посол РФ, видимо, на месте он может распределять людей на участках. С последствиями такой системы мы имеем дело каждый день, мы знаем, что много нареканий консульской службе России за рубежом, много жалоб поступает к нам, но я как руководитель отдела общеконсульских и правовых вопросов приветствую это и рекомендовал бы всем, кого обидели в посольстве или консульстве, или даже не дали попасть внутрь, не дали задать вопрос – настолько работа бывает нехорошо организована, что ни дозвониться, ни оставить сообщение нельзя, – мы об этом тоже знаем, с этим работаем. Надо сообщать о всех неувязках – чтобы знать, с чем работать, нам нужны сигналы от вас. Мой телефон: 499-244-40-80, факс тот же, последние цифры 40-07. По ходу обсуждения звучали такие вопросы, что смешанная группа, как мы ее называем, или межведомственная, в Узбекистане, которая занимается вопросами госпрограммы переселения соотечественников, недоступна. Я скажу, куда следует посылать запрос или соответствующий сигнал. Есть такое управление в ФМС, Управление по делам соотечественников. Начальник управления, вы его знаете, Виталий Александрович – скажите ему, что есть проблемы. Первый зам. директора М.Л. Тюркин – открытый к сотрудничеству, прогрессивный руководитель.

Вопрос.

О ситуации в Калужской области, в данном случае о переселении в Калужскую область. Приехала семья из двух человек, они говорили, что в консульстве им обещали золотые горы, а по приезде – не то что не встретили, а долго не трудоустроивали, и они вынуждены были вернуться обратно. И мы бы на этом сигнале остановились, но следующие две супружеские пары подтвердили, что отношение к ним то же.

А.А. Носков.

Я надеюсь и искренне верю, что только во взаимодействии с неправительственными организациями, в том числе владею-

щими информацией о том, как обстоит дело за рубежом с защитой прав наших граждан, мы сможем значительно продвинуться вперед.

Я хотел отметить, что в последнее время, особенно благодаря СМИ, тема консульств находится в центре внимания. То один, то другой природный или социальный аспект выводит нашу работу за рубежом в фокус внимания, особенно на различных интернет-форумах. Люди, которые пообщались с нашими консулами, начинают выплескивать свое раздражение. Я бы хотел призвать вас относиться к этому взвешенно. Потому что знаю, когда мы говорим о защите интересов и прав, все по-разному понимают свои права и имеют разные интересы. Могу привести конкретный пример. Когда были проблемы в Таиланде, когда огромное число людей не могли покинуть страну, не только наши соотечественники, но и туристы всего мира попали в такую ловушку, пришла к нашему зав. консульским отделом Дворникову дама, представилась сотрудником газеты уважаемой и потребовала защитить ее права путем выделения ей персонального автомобиля, который отвез бы ее в аэропорт, и там бы ею занялись, чтобы организовать ее отлет. В год примерно 300 наших сограждан посещает Таиланд. Консульский отдел — 7 человек. Представьте себе, сколько прав они могут защитить. Или в один из европейских городов приходит человек, хорошо одетый, с семьей, детьми плачущими. И говорит, что он только что проигрался в казино, да так, что не на что уехать. И говорит, что он как гражданин России требует защитить его права, и он никуда не уйдет, пока не будет отправлен на родину. Как консулу относиться к такому человеку?

С.А. Ганнушкина.

Чем-то помочь надо.

А.А. Носков.

Обязательно. Помогаем. Собираем. Особенно если зарплата была недавно, это легко сделать — собрать и накормить детей. Я вам скажу, это не должно быть для вас секретом. Что статьи в бюджете на расходы в этих целях нет и никогда не было. И те случаи, когда экипаж какого-то застрявшего за долги парохода благополучно эвакуируется, это не деньги МИДа. Бывают разные ситуации. Сами сотрудники консульства собирают личные деньги, одевают людей, например, люди освобождаются из мест заключения, куда они попали в августе, когда они были в шортах, а выходят в феврале — наши сотрудники их одевают,

провожают, если нет возможности принимающей стороны оплатить эти расходы. Над этим мы тоже работаем.

Я надеюсь, что эффективность сотрудничества МИДа, в частности, консульского направления, и организации, которую вы представляете, будет успешной только в том случае, если мы освободимся от эмоций и будем на правовом поле работать. Потому что мы проблемы знаем не хуже вас, и поверьте, если бы была возможность их исправить, мы бы давно это сделали. И я к этому стремлюсь.

Т.М. Котляр.

Почему в консульских отделах российских посольств в иных государствах отказываются признавать граждан России гражданами России, если у них нет российского паспорта? Все обращения туда за признанием гражданства, получением помощи гражданами России, скажем, в целях отъезда в Россию, сводятся к тому, что от человека отмахиваются, говорят – давайте мы вам дадим визу как лицу без гражданства, поезжайте в Россию и сами разбирайтесь со своим гражданством. Почему помощь по этому вопросу не входит в предмет деятельности консульства? Такие жалобы есть по поводу консульства в Израиле, по поводу консульства в Канаде, Германии и т.д. Когда они приезжали сюда, то становилось понятно, что это граждане России по закону.

А.А. Носков.

Рассмотрение вопросов гражданства по закону является одной из важнейших сфер деятельности наших консульских учреждений. Принимают заявление в порядке, который предусмотрен Законом о гражданстве и Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства. За прошлый год 61 тыс. людей принята в гражданство, 8,5 тыс. вышли из российского гражданства. Если в Израиле, Канаде и Германии отмахиваются, вы должны с конкретными фамилиями, датами сообщить нам в консульский департамент, у нас есть отдел по вопросам гражданства, который и будет заниматься конкретным вопросом. Вы сказали – почему российских граждан не признают российскими гражданами? У нас есть Закон о гражданстве. Там написано, чем подтверждается принадлежность к гражданству. Чего именно они не имеют, чем они могут доказать свою принадлежность. Может быть, не будем конкретные дела разбирать?

Т.М. Котляр.

Вот конкретное дело как раз и даст представление о проблеме. Девушка родилась в нашей стране, а ее мать, году в 1990-м, еще ребенком, увезла дочь в Израиль по туристской визе и там осталась. Девушка выросла, гражданство Израиля брать не стала, у нее отец живет в Обнинске, и она захотела вернуться жить в Россию. Обратилась с запросом сначала в Хайфе. Долго обращалась в консульство, доказывая, что она гражданка России: вот свидетельство о рождении, вот удостоверение личности.

А.А. Носков.

У нас по свидетельству о рождении гражданство не определяется.

Т.М. Котляр.

Определяется. По Закону о гражданстве, если родился в России, не брал иного гражданства и приехал на ПМЖ в Россию – значит вы – гражданин России.

А.А. Носков.

Но она же в консульство в Хайфе обращалась?

Т.М. Котляр.

Чтобы ее признали гражданкой России, ее заставили ехать сюда с ее удостоверением личности.

А.А. Носков.

Приехала в Обнинск – ее признали гражданкой?

Т.М. Котляр.

Когда мы в суд с ней обратились, суд ее признал.

А.А. Носков.

Как же Хайфа могла признать, если она еще не переехала на постоянное место проживания в Россию?

С.А. Ганнушкина.

Она была гражданкой Израиля? Нет? Тогда не имеет никакого значения, где она обратилась за гражданством. По закону 1991 г. она стала по 13-й статье, части 2-й, гражданкой России автоматически, по признанию. В Хайфе должны были установить этот факт, это можно было установить и без обращения в суд.

Т.М. Котляр.

Но они просто от нее отмахивались, в конце концов сказали — вот вам виза, поезжайте по визе в Россию и разбирайтесь там сами. Мы этим не занимаемся.

А.А. Носков.

Печально, что не хотели ее выслушать до конца и ею заниматься. Но у нее была возможность в соответствии с законом о порядке рассмотрения обращений обратиться специально к послу и добиваться, чтобы ей занимались.

С.А. Ганнушкина.

Ко мне обращается целый ряд жителей и граждан Израиля, с которыми произошла такая вещь. Они уехали когда-то как российские граждане, уже тогда, когда отъезд в Израиль не предполагал отказа от советского гражданства, они уехали, имея советские паспорта. Когда развалился СССР, им было предложено обратиться в посольство с заявлением, что они хотят стать гражданами России, им выдали паспорта, а сейчас эти паспорта нужно было обменять, но им сказали, что их гражданство не подтверждается. То есть они были уже гражданами, были признаны уже гражданами России. Но вот в одном таком случае вопрос этот решился очень просто, потому что эта гражданка приехала в Россию, и здесь мы обратились в ФМС — немедленно Ю.В. Ивашкин дал распоряжение выдать ей паспорт. Но, поскольку ей выдали внутренний паспорт РФ, она получила и загранпаспорт здесь, в Москве, и благополучно уехала обратно на постоянное место жительства в Израиль. Но она сказала, что там очень много таких людей, которых так лишили гражданства, объявив, что они никогда гражданами не были и паспорта им выдали по ошибке. То есть это проблема не одной девушки, а целой категории наших граждан, вдруг переставших признаваться гражданами.

А.А. Носков.

Наверное, вы имеете в виду ситуацию, когда человек приходит получать новый паспорт. Возможно, даже в консульском учреждении, где он уже раза два его менял, вдруг выясняется, что, в связи с тем, что срок действия паспорта уже истек, и возникает вопрос о подтверждении принадлежности к гражданству. Возникает вопрос из требований административного регламента о выдаче паспортов, который тоже в МИДе был недавно принят, года полтора как он действует. Он вступил в

силу в апреле прошлого года, как раз примерно в то время вышел обновленный номер журнала «Огонек», и в нем была статья, посвященная ситуации в Америке. Что многие люди получали паспорта в наших посольствах и консульствах, существовала такая процедура выдачи паспортов, т.н. без согласования. Когда человек приходил, ему в течение двух недель или месяца паспорт меняли. А если человек живет за границей не постоянно, а, скажем, работает по контракту либо учится, он может поменять паспорт, но при этом происходит процедура согласования, как если бы он получал его здесь, на территории РФ, на это уходит три месяца по закону, а часто бывает и больше. Естественно, эти люди возмутились, почему мы всегда были в привилегированном положении, получали паспорт быстро, а теперь мы же, которых вы уже хорошо знаете, поскольку вами выданы были паспорта, и вы теперь ставите вопрос о принадлежности к гражданству. Но вот такое требование административного регламента. Предъявляемый для обмена паспорт должен быть действительным.

С.А. Ганнушкина.

А что делать, если он просрочен?

А.А. Носков.

Вы же знаете нашу доктрину — все признается законным, пока иное не установлено судом.

С.А. Ганнушкина.

Я тоже столкнулась с тем, что в США требуют какого-то подтверждения гражданства, хотя люди приехали туда, будучи гражданами России. Ведь что такое регламент, по сравнению со статьей закона или даже Конституцией, что российский гражданин не может быть лишен своего гражданства? Ни при каких обстоятельствах. Не те времена.

А.А. Носков.

Думаю, надо ответить на один простой вопрос. Подтверждает ли паспорт с истекшим сроком действия наличие гражданства? Удостоверяет ли этот документ личность? Строго, формально говоря — нет, не подтверждает, не удостоверяет. Если я не прав, если срок не истек, то вопросов не возникает.

М.Е. Петросян.

Норма регламента, о которой вы говорите, основана на какой-то норме права более высокого ранга? На постановлении правительства?

А.А. Носков.

Федеральный закон о порядке выезда из РФ и въезда в РФ.

М.Е. Петросян.

Но это не въезд и выезд, а это подтверждение гражданства.

А.А. Носков.

Документы, подаваемые для оформления заграничного паспорта, то, что регулируется законом, должны быть действительными.

М.Е. Петросян.

Я просила вас уточнить. Если человек приходит менять паспорт, срок которого еще не истек. Он, как всегда, должен это сделать заблаговременно.

А.А. Носков.

Паспорт с не истекшим сроком действия — тогда нет оснований. Не возникает обстоятельств, свидетельствующих о необходимости проверки наличия гражданства. Если паспорт нормальный, не содержит признаков подделки и т.д. Я скажу, куда нужно смотреть: это пункт 51, 52 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства, которые описывают, в каких случаях производится проверка принадлежности к гражданству. Если вы соотнесете положения этого нормативного акта с положениями административного регламента, сделаете правовой анализ, то станет ясно.

М.Е. Петросян.

Значит, вопросы о подтверждении российского гражданства возникают только в том случае, если человек, обращающийся за заменой паспорта, обратился уже после срока его истечения?

А.А. Носков.

Насколько я знаю ситуацию, это именно так.

С.А. Ганнушкина.

Мне это кажется крайне удивительным. Это значит, что если я завтра просрочу обмен моего паспорта, то у кого-то возникнет вопрос, не перестала ли я при этом быть гражданкой России.

А.А. Носков.

Ни в коем случае. Истечение срока действия паспорта не означает исчезновение гражданства.

С.А. Ганнушкина.

ФМС, например, рассматривает старые советские паспорта, во-первых, как подтверждение личности, и если такой паспорт есть, то уже не устанавливается личность, во-вторых, смотрит на признаки в этом паспорте или иные признаки наличия гражданства. Их может быть много разных. Но если у меня вчера паспорт еще действовал и ни у кого не вызывало сомнений, что я гражданка, очень странно, что сомнения появятся из-за того, что он просрочен.

А.А. Носков.

Вы правильно ставите вопрос. Вот сегодня ко мне человек приходил, я что-то делал для него, например, дал доверенность, а завтра он пришел с этим же паспортом, истекшим, неужели я начну эту процедуру проверки принадлежности к гражданству? Нет, не начну. Консул, если это происходит в консульстве, может принять документы, и заключение о принадлежности он в таком случае пишет сам, не посылая никаких запросов в ФМС. И, как правило, если вчера истек срок действия паспорта, или месяц назад, не знаю, где эта граница, она законом не определена, если прошло три-четыре года, то, скорее всего, будет направлен запрос в ФМС. Не хочу больше теоретизировать, я об этой проблеме знаю все, и если бы я был на месте такого человека, которому отказали, а у меня бы сохранился паспорт, где написано, что я гражданин России, но мною не хотят заниматься, или мне говорят, что будут проверять принадлежность к гражданству, я бы поступил другим способом — я бы настаивал на объяснении, какой конкретно закон я нарушил. Проблема наша в том, что люди, когда испытывают какие-то сложности, готовы на что угодно, лишь бы проблему быстрее решить. Когда они решают ее, они не думают о том, что та же проблема может возникнуть завтра у другого человека. И успокаиваются.

Вопрос.

Ровно 10 дней назад в Европе застряло несколько десятков тысяч российских граждан, которые нуждались в помощи. Я была одной из них во Франкфурте. Аэропорт закрылся 16-го числа утром, начиная с 17-го по Франкфуртскому аэропорту

начали ходить люди с плакатами, которые собирали граждан, что-то рекомендовали, какие-то меры принимали для того, чтобы помочь им выбраться. Ничего похожего на аббревиатуру «РФ» или слово «Россия» мы не видели, поэтому занялись решением своей судьбы с коллегами сами и добрались сюда. Что помешало представителям РФ за рубежом, в частности, в Германии, в субботу или воскресенье, это были самые критические дни, предпринять какие-то меры для того, чтобы, по крайней мере, разъяснить возможности попасть домой, помочь с обеспечением проживания, потому что, начиная с третьей ночи, Люфтганза, которой мы должны были лететь, отказалась предоставлять гостиницу и питание, и вообще как-то выяснять, где находятся те российские граждане, которые не долетели туда, куда летели. В прессе мне попало сообщение, уже по возвращении, что 150 человек были вывезены автобусами в Калининград и оттуда отправлены дальше. Но российских граждан в Европе было несколько десятков тысяч.

А.А. Носков.

Я ждал этого вопроса. Вариантов ответа много. Наверное, мне следовало этим закончить свое большое выступление. Где начинается необходимость защищать права гражданина, когда он уехал? Форс-мажор, вулкан.

С.А. Ганнушкина.

Но все-таки это не люди, которые проиграли в казино.

Реплика.

Моим коллегам, у которых не было шенгенской визы (у меня она была), помогло консульство Польши в Кельне, причем сотрудница этого консульства звонила нам в воскресенье.

А.А. Носков.

Вы пытались связаться с консульством?

Вопрос.

Мы пытались решать проблемы своими силами, не имея особой надежды и обнаружив, что никаких встречных движений в сторону оказания нам помощи нет. Начиная с субботы, по аэропорту ходили люди с плакатами, на которых было написано: «Граждане Китая», «Граждане Великобритании» и пр. «Граждане РФ» не было. Мы сами должны были решать проблемы.

С.А. Ганнушкина.

У нас скорость принятия решений такова, что никак не могли вам помочь, вы меня удивляете. Три месяца, месяц на решение, пока согласовали... Но это вопрос к нам ко всем, почему у нас так во всех областях так принимаются решения.

А.А. Носков.

Мне кажется, что консул должен вмешиваться и заниматься защитой прав и интересов гражданина тогда, когда у этого гражданина не осталось возможности защитить свои права самому, в той мере, в какой ему это позволено местным законодательством. Поверните ситуацию нашу ситуацию зеркально: и представьте себе, что из-за этого вулкана из России не могли бы выехать десятки тысяч иностранцев? Как бы помогали им консульства? Воду бы раздавали в аэропорту? Они организовали бы прилет самолетов? Нет, это не в силах консульства.

Реплика.

Иностранцы граждане выбирались в противоположных направлениях. Те, у кого были просрочены визы, продлевали их из расчета 25 евро в сутки.

А.А. Носков.

А потом, когда этот вопрос возник, выяснилось, что это надо делать бесплатно, и это стали делать бесплатно.

С.А. Ганнушкина.

Хочу передать вас письмо, оно написано мне, но имеет отношение к МИДУ. Это письмо жены, по ее словам, российского шпиона в Азербайджане, якобы шпионил он в пользу России, но Россия пока очень мало сделала для того, чтобы ему помочь, и вот это письмо о том, что и суд, и самого этого человека не посещает консул. Я понимаю, что от посещения консула мало что изменилось бы, и такие вопросы решаются другим, не таким открытым путем, но человеку необходимо знать, что кто-то о нем думает, заботится, понятно, что он не для самого себя занимался шпионажем (если он вправду этим занимался — я не уверена, что это так), но когда человека обвиняют в шпионаже в пользу России, то это обвинение и России. И если он не шпион, то Россия должна заявить, что это не так, а если он действительно шпион, то Россия должна ему помогать. Если это наш разведчик, то он нуждается в защите.

У меня есть и другой вопрос. К нам обращаются, и в очень большом числе, бывшие жители Абхазии, независимого госу-

дарства, которые имеют российское гражданство и выехали оттуда давно, еще во время войны, или они имели там собственность, или уехали уже после войны. Эти люди утратили там собственность, потому что она была незаконно изъята из их владения. Там чудовищные истории. Например, одной женщине на вопрос, почему в ее доме живут посторонние люди и им выдан ордер, ответ был такой: ей прислали свидетельство о ее собственной смерти и отсутствии наследников. Думаю, что это редкий случай, когда человек держал в руках свое свидетельство о смерти. Есть и другие случаи. Это не те люди, которые получили, воспользовавшись тяжелой ситуацией, и купили по дешевке какие-то дома, и теперь они их лишаются. Это люди, которые построили эти дома своими руками, многие из них родились в этих домах. Они там не живут, уже давно живут на территории России, это в некотором смысле «настоящие» российские граждане, а не те граждане, проживающие в Абхазии, которым раздавались паспорта, как колода карт, свободно, но почему-то именно они оказываются жертвами беззаконий в Абхазии. Мы обратились в МИД. Эти люди утверждают, что в МИДе лежит до 40 тыс. таких заявлений, я за цифру не ручаюсь, но что их много, это консульство подтвердило. Заявлений о том, что люди просят помочь им вернуть их собственность. Именно в виде строений, которыми они владели. И на это нам отвечают письмом, недостойным великой державы. Жалкими словами, что это «сложный политический вопрос», что там «жилищный кризис». Как может быть в Сухуми жилищный кризис, мне непонятно. Хорошо, Цхинвали бомбили, там большая часть жилого фонда уничтожена. Насчет того, что подобное происходило в Сухуми, нам ничего не известно. Таких разрушений в последние годы не было. Это их дома. Почему мы не защищаем их собственность? Даже если бы там было уничтожено 50% жилого фонда, то оттуда уехало более 50% населения. Оттуда уехала огромная часть населения, потому что абхазы на начало войны составляли 18% населения, а грузины – 41%. Они покинули Абхазию, и многие русские покинули. Официальная статистика – 30 тысяч выехавших. Речь идет о земле, о собственности, о недвижимости. Почему мы не защищаем наших граждан на территории независимой Республики Абхазии?

А.А. Носков.

Посольство там создано, консульский отдел тоже создан совсем недавно, я не представляю себе ситуацию, как заведую-

щий консульским отделом сможет скоординировать или инициировать ведение дел по 40 тыс. заявлений. Мне кажется, должны использоваться в первую очередь процедуры местного абхазского законодательства. Если люди, проживающие в России, считают, что их неправомерно лишили собственности, они должны найти способы обратиться в суд.

Вопрос.

Я была там буквально в феврале. У меня квартира моей бабушки осталась, я сама там жила, а потом тоже уехала. Вопрос в том, что там было очень мало жилья в собственности как таковой, потому что там не было приватизации, приватизация началась за полгода до начала боевых действий, в собственности только дома, а вот квартиры остаются в основном муниципальным жильем, процентов до 90. Особенно остро стоит вопрос в отношении русского населения, которое получало свое жилье от предприятий, как это было принято в советское время. Это не собственность. Я каждый год приезжала, за эту квартиру платила в течение 15 лет. А в этом году я решила квартиру оформить в собственность. Одна из наших сотрудниц летом еще успела свою квартиру оформить, а после сентября, когда мы начали помогать Независимой Республике Абхазия, процесс пошел в обратную сторону. Хотя, с моей точки зрения, к русскоязычному населению должны были, если учитывать объем помощи, относиться хорошо. С сентября начались ужесточения в отношении лиц, которые выехали и приняли российское гражданство. Ситуация странная. Мне сказали, что моя квартира – военный трофей, поэтому с мая я не могу платить за квартиру Я пошла по всем инстанциям, как положено, начала с жилищного управления, поскольку оно ведомственное, потом посетила паспортно-визовую службу, там народ по случаю инаугурации президента не работал месяц и вообще не собирался еще до апреля работать. Начальства не было никакого. Потом я побывала в комиссии по гражданству Республики Абхазии. У меня советский паспорт сохранился, они посмотрели и сказали, что я утратила не только право на жилье и на регистрацию, но и на все остальное – что мне теперь нужно принимать абхазское гражданство. Предыстория – как раз законодательство. Законодательство Абхазии вобрало в себя все наше, ужесточив его. К примеру, такая же процедура, как наша, получение вида на жительство аналогично нашему, только немного по-другому называется. Сначала требуется разрешение на временное проживание и вид на жительство, а потом

гражданство — и эта процедура более жестокая, я себя почувствовала в шкуре тех людей, которые приходят ко мне на консультацию. Мой прадедушка строил знаменитый обезьяний питомник, бабушка работала в больнице, была лучшей медсестрой, обидно, что мы создали эту республику, а теперь сами оказались в таком положении. Очень интересно. Секретарь Комиссии по гражданству посоветовала мне обратиться лично к Багапшу, чтобы он решил вопрос в порядке исключения. Но меня это не устраивает как юриста, я считаю, это неправильно, потому что проблему нужно решать в корне и на государственном уровне. Мы вкладываем средства, но средства уходят в никуда. На это все стоит посмотреть, восстанавливается там кое-что, но восстанавливается не на те деньги, которые государство туда вливает, а на частные инвестиции. Я считаю, что есть простое решение — поставить взаимное условие: мы помогаем вам, а вы признайте нас, я не хочу абхазского гражданства. Я хочу законно оформить свое жилье, а жить там или продать его — это уже мое право. Я думаю, проблема может решаться довольно просто. Мы чувствуем себя обиженными, униженными, а представителя, о котором вы говорите, найти в Сухуми невозможно. Никто не знает, где он находится.

А.А. Носков.

Вы затронули очень злободневную проблему, и проблема нам известна, может быть, не в таких деталях. Но известна, и она на контроле. Данный ответ, как бы канцелярски он ни звучал, тем не менее — этой проблемой мы занимаемся, и этот вопрос ставится перед руководством Абхазии, но, как вы понимаете, любой острый вопрос не решается наспех, без предварительной проработки. Понятно, что люди, которые сталкиваются с конкретной проблемой на месте, хотят решить ее как можно быстрее, у них нет времени ждать достижения какой-то согласованности, которая в итоге вылилась бы в защиту интересов в данном случае русскоязычных граждан, или граждан России, которые имели собственность в Абхазии. На данном этапе могу сказать, что мы прорабатываем данный вопрос, он не забыт. Когда речь дойдет до конкретики, до земли, конкретного человека, надеюсь, что процесс пойдет довольно быстро. Но пока конкретными фактами не располагаю.

Вопрос.

Это не решение жилищной проблемы жителей Абхазии. Кто-то выдвинул лозунг — каждой абхазской семье по лестнич-

ной площадке. И в результате правдами и неправдами, взятками — договариваются и всю площадку оформляют в собственность. Буквально — одна семья, все квартиры на площадке. Дом разрушен, не ремонтируется, но площадка — моя, на семью. Они хотят иметь больше. Цены выставляют московские.

С.А. Ганнушкина.

Проблема есть, просим это учесть, донести до МИДа. И хотелось бы надеяться, что РФ будет поддерживать достоинство наших граждан, дело не в том, что они сегодня нуждаются в защите, но невозможно так поступать с гражданами страны, единственной, которая признала Абхазию. Зачем они нам такие нужны? Советская манера — покупать другие страны. Но что мы получаем за свои деньги? Издевательство над нашими гражданами?

Е.Ю. Бургина.

На территории РФ есть люди, которые жили в Абхазии, утратили документы и хотели бы вернуться в Абхазию. Или, во всяком случае, нуждаются в получении документов с территории Абхазии. Уже довольно давно было объявлено о том, что в Москве будет действовать дипломатическое представительство Абхазии. Но обнаружить местонахождение этого представительства, его телефон не удастся. Не могли бы вы поделиться информацией?

А.А. Носков.

Я вам советую обратиться в Консульский департамент, отдел стран СНГ. Звоните раз в неделю. Звоните мне.

Е.Ю. Бургина.

Мы обратились еще прошлым летом. Ответа нет.

В.Н. Федотов,

*заместитель директора Департамента
Африки МИД, к.и.н.*

Информация о ситуации в странах исхода лиц, ищущих убежище, прибывших из африканских стран

Мне предлагается выступить на довольно общую тему, поэтому я постараюсь высказаться коротко, и далее, если будут конкретные вопросы, постараюсь на них ответить. В данном

случае мне предложено говорить об Африке. В настоящее время Африка является, пожалуй, самым конфликтным континентом на планете. 70 и более процентов времени работы Совета Безопасности уделяется африканским конфликтам. Я занимаюсь Африкой сравнительно недавно, и первое, чем я был удивлен, когда занял свою нынешнюю должность, направлениями и потоками информации, которая поступает. Если взять информацию по шифр-каналу, то вся информация, поступающая от наших постпредов в Нью-Йорке, Женеве и Вене примерно равна по объему той информации, которую мы получаем от всех наших послов, настолько велико значение и вес африканских проблем, обсуждаемых в международных организациях. Это связано, прежде всего, с тем огромным конфликтным потенциалом, который существует на данном континенте. Чем объясняется этот конфликтный потенциал и непрерывные внутригосударственные, межгосударственные, межнациональные конфликты? Коренным образом это связано с тем, что африканский континент в принципе не прошел положенный историей, социальной историей, экономической историей, путь развития. Он был прерван колонизацией. Там не сложились национальные государства, поскольку они не успели сложиться в своем классическом понимании, а сложились колониальные владения. И после того как Африка стала свободной — а в этом году мы будем торжественно отмечать 50 лет освобождения Африки, 25 мая, в День Африки, и многие государства отмечают 50-летние юбилеи своей независимости, по сути африканские государства были разделены по границам, созданы по границам бывших колониальных владений. При этом не учитывалась ни национальная принадлежность людей, которые там живут, ни их естественный экономический уклад, привычки, образы хозяйственной деятельности. То есть разделение было сделано искусственно. Как вы понимаете, это не может не повлечь серьезных и долгосрочных последствий. Когда один народ оказывается разделенным между двумя-тремя государствами с разными государственными языками бывших колониальных метрополий, с разным хозяйственным укладом, привязан к разным экономическим структурам зарубежных государств, где культивируются разные методы правления. Это может быть в одной стране парламентская, в другой — президентская республика и т.д., а где-то — военная диктатура. Естественно, такое устройство межгосударственных границ и внутренних административных границ крайне непрочное.

Продолжаются попытки различных племен, национальностей, государств захватить наиболее выгодные позиции в экономике, в хозяйственной жизни, плодородные участки земли. Районы с ценными посадками деревьев, которые пользуются большим спросом. Сейчас, когда начали добывать нефть, а западная Африка постепенно становится основной нефтяной бочкой, которая рано или поздно заменит, или в значительной степени заменит Персидский залив, то началась борьба за участки континентального шельфа, прибрежные нефте- и газоносные зоны. Посеянные путем исторического развития Африки противоречия, сложности, пограничные проблемы носят долгосрочный характер. Их нельзя решить каким-то одним, двумя, тремя решениями – это целый исторический этап. В свое время Организация африканского единства, которая сейчас называется Африканский союз, приняла принципиальное решение: те границы, которые образовались на обломках колониальной империи, считать национальными и не требовать их пересмотра. Потому что они понимают, что любой прецедент приведет к бесконечной войне. Появится масса новых государств, начнется драка за границы, за те же самые районы природных ресурсов, и конца этому не будет. Но, тем не менее, такие вещи время от времени происходят, взять хотя бы печально известную Биафру, или то, что происходит сейчас в Восточном Конго, где уже погибло более 7 млн человек. Мы представляем себе эти конфликты каким-то далекими, незначительными, типа ссор в загородных ресторанах, а на самом деле это порой очень серьезные гражданские и трансграничные войны с миллионными жертвами. Естественно, вооруженные конфликты приводят к массовым потокам беженцев. Но в основном эти потоки носят внутриафриканский характер, то есть люди бегут прежде всего в зоны, населенные родственными племенами, говорящими на родственных языках, со сходным образом жизни, со сходными религиозными верованиями. Так было и так продолжается в достаточно массовом порядке сейчас. Но, естественно, войны, конфликты, засухи порождают и общую социально-экономическую отсталость этого континента. Маленькие островки благополучия, которые возникают в той или иной зоне благодаря нефтяной, золотой, алмазной лихорадке положения коренным образом не меняют. Африка остается очень бедным континентом. Нет никаких оснований думать, что в обозримом будущем эта ситуация может кардинально измениться. Более того, проблемы с пресной водой, проблемы с продовольствием могут

обостриться, поскольку население, несмотря ни на что, растет. Поэтому надо исходить из того, что их межгосударственные, пограничные конфликты и, соответственно, проблемы, связанные с миграцией, беженцами носят долгосрочный характер. Здесь нет какого-то быстрого, единовременного магического решения, чтобы помочь им стряхнуть с себя весь этот груз — это целый исторический этап. Наша страна занимает конструктивную позицию, мы исходим из того, что, прежде всего, не вмешиваемся во внутренние дела африканских государств. Во-вторых, мы помогаем урегулировать те конфликты, которые возникают между ними, если они нас об этом просят. И, в-третьих, мы после некоторого перерыва 90-х гг возобновили, и с каждым годом этот процесс усиливается, увеличивается, предоставление масштабной гуманитарной помощи. Если в начале, еще три-четыре года назад, это были первые робкие попытки — 100, 150, 200, 300 тыс. долл., то сейчас уже речь идет о помощи на миллионы. И, скажем, пакет в 2 млн считается сейчас уже совершенно нормальным. Такую помощь мы оказали в последнее время Демократической Республике Конго, Гвинее, Эфиопии, Сомали. Зимбабве. Некоторым странам такие пакеты предоставляются по несколько раз. Прежде всего это продовольствие, зерно, мука, масло, дизельгенераторы, системы опреснения воды, палатки, одежда, одеяла, медикаменты, то есть предметы первой необходимости для помощи беженцам.

О внешней миграции. На фоне грандиозных процессов, затрагивающих сотни тысяч и миллионы африканцев, существует проблема внешней миграции, которая традиционно всегда была, но сейчас чрезвычайно обострилась, прежде всего для Западной Европы. Африканцы стали более активно выезжать за рубеж в поисках лучшей доли. Часть из них делает это тайным, воровским образом, сознавая, что делают что-то не то, выезжая куда-то без разрешения, но некоторые пытаются найти для этого идеологические обоснования, например, старейшина африканской политики, президент Сенегала Ват (он старейшина, потому что ему далеко за 80 и он очень много лет является президентом этой республики, прекрасно выглядит, грамотно формулирует мысли), высказывается на этот счет примерно так: «Мы не звали сюда европейцев, они пришли сюда сами, мы не меняли им зеркала на золотые слитки и бусы на слоновую кость. Они грабили нас. Они разжились, создали свое благосостояние, эксплуатировали наши природные ресурсы, сотнями тысяч вывозили нас в рабство, а тех, кто не

доезжал, топили и сбрасывали на корм акулам в Атлантическом океане. А теперь они еще имеют наглость возмущаться, что мы хотим приехать и воспользоваться частью того, что мы же для них создали». Сенегал всегда был страной определенной африканской идеологии, которую называли «негритюд». Еще первый президент Сенегала Леопольд Сингор развил концепцию «негритюда», которая гласила, что африканская раса ничем не хуже, а даже лучше других, она более древняя, раньше создала свои первые государственные образования. Такой своеобразный черный расизм. В общем, эти идеи иницируются сенегальскими лидерами и сейчас. Так что есть и такое оригинальное видение, и оригинальный подход к миграции.

Теперь о политической миграции, то есть о том, что, наверное, наиболее соответствует сегодняшнему обсуждению. Есть ли политическая миграция из Африки? Да, безусловно, есть, но при этом надо иметь в виду совершенно ясный и важный момент, что политические партии в том виде, в каком они существуют в Африке, создавались по образу и подобию партийно-политической жизни бывших метрополий. И как новорожденный ребенок пуповиной связан с матерью, они естественно связаны с теми европейскими структурами, которые их породили, создавали, учили, где они получили образование и на тех языках, на которых они говорят. Поэтому когда возникают какие-то конфликты, оппозиция пытается апеллировать прежде всего к своим «материнским» организациям в Англии, во Франции, в Голландии, в Бельгии. А когда что-то идет не так, и начинаются репрессии в отношении оппозиции, то именно туда они бегут и пытаются скрыться, и создавать какие-то «структуры в изгнании», рассылать потом политические декларации по всему миру. Нас, я бы сказал так, в этом плане Бог миловал. Потому что единственные структуры, которые мы создавали в определенный период, это партии коммунистического толка. Мы тоже приняли участие в формировании политического спектра африканского континента в свое время. Но после 1991 г., когда мы были заняты внутренними проблемами и практически полностью прекратили поддержку международного коммунистического движения, как оно называлось, абсолютное большинство этих партий, кроме, по-моему, Южноафриканской компартии, которая сейчас входит в правящую коалицию, и еще одной-двух организаций, близких по идеологическому содержанию, все благополучно канули в Лету. Поэтому тех каналов, которые бы направляли политическую

эмиграцию из Африки в Россию, практически нет. Это не значит, что африканцы к нам не едут. Они к нам едут, я бы сказал, двумя путями. Первый путь составляет относительно небольшое число людей, это сотни или тысячи африканцев, которые едут к нам учиться. И очень многие из тех, кто возвращается, на родине становятся успешными людьми, в абсолютном большинстве случаев не бедствуют, прекрасно себя чувствуют, что показал 60-летний юбилей Университета Дружбы Народов, который праздновался этой весной. Но, тем не менее, определенная часть хочет остаться на территории нашей страны. Они пытаются завязать здесь семейные узы, найти работу, главный их козырь — они знают язык. В чем главная проблема африканцев, желающих здесь адаптироваться? Это даже не климат, погода их вполне устраивает, кстати, они говорят, что им нравится прохладная погода, здесь меньше болезней. Они говорят о том, что только знание языка дает возможность адаптироваться в стране. Те, кто здесь учился, этот козырь имеют. Вторая волна — это те, кто приезжает нелегально, в основном через открытые границы со странами СНГ. Они не совсем открытые, но де-факто они не закрытые. Следовало бы, может быть, границы контролировать, но для этого потребуется определенное время и затраты. Эти люди не знают языка, плохо себе представляют наш образ жизни и рассматривают Россию в качестве моста для последующего выезда в Европу. С их стороны поступают немногочисленные обращения о предоставлении убежища. Эти обращения возникают в том случае, когда их задерживает наша ФМС за нарушения паспортного режима, за какие-то мелкие преступления, крупных, слава Богу, пока еще мало. В основном это воровство, какое-нибудь мошенничество. Когда они попадают в такую ситуацию, то начинают писать заявления, что он-де сын такого-то вождя, что то племя, которое стоит у власти, урезает в правах и грабит его родное племя, или что он лидер какой-то политической партии, которая находится в оппозиции, и что недавно там расстреляли других лидеров, которые вернулись на родину из Парижа или Брюсселя. Человек прилетел, например, из Парижа в Москву и написал заявление в ФМС, что он — политически преследуемое лицо, что в Париже его хотели выдать и потому он просит политического убежища здесь, потому что наша страна представляется ему надежным политическим убежищем для таких оппозиционеров, как он. За те несколько лет, которые я занимаюсь этим вопросом, я таких заявлений не видел. Если вы их знаете,

будет интересно обсудить. Я таких заявлений, когда человек прибывает инициативно в качестве политического беженца, не видел. В основном, те причины, по которым люди хотели бы остаться, носят экономический характер. Таких обращений опять-таки немного, они носят штучный характер, может быть, десятки. Каждый раз ФМС запрашивает нас и просит прислать им справку, каково положение в той или иной стране. Причем в этой справке они запрашивают конкретные данные. Существует ли такая партия, кто ее лидер, имели ли место такие-то репрессии или какой-то профсоюз? Есть ли такое-то движение, чем оно занимается? Если у нас такая информация присутствует, то мы ее предоставляем ФМС с соответствующими рекомендациями. В том приглашении, которое я получил, значились такие страны, как Сомали, Демократическая Республика Конго, Республика Конго, Кот д'Ивуар, Эритрея. Я запросил тех наших специалистов, кто конкретно занимается каждой страной, и мне дали подробный анализ всех политических и экономических вопросов. Мы можем потом, если есть какие-то конкретные вопросы, это обсудить. Но в целом вывод у всех примерно один: реальных оснований для предоставления политического убежища выходцам из этой страны не имеется, поскольку эти лица не подвергаются у себя в стране репрессиям по политическим мотивам, а бегут по экономическим соображениям, от разрухи, нищеты, войны, болезней и т.д. При этом абсолютное большинство рассматривает Россию как страну транзитную, на пути в те страны, которые соответствуют их языку, образованию, культуре, к которым они приобщились.

Есть еще один момент. Сейчас в Африке начинает действовать Китай, подключаются Индия, Бразилия. Но наиболее активен Китай. Чтобы сохранить стабильность в своей стране, Китаю с его полуторамиллиардным населением необходим постоянный рост экономики. Только постоянное, хотя бы небольшое улучшение жизни и развитие страны обеспечивает стабильность в этом огромном конгломерате. Для развития и роста китайской экономики, а она растет буквально на глазах, нужны новые ресурсы. Если ресурсы России – это ресурсы XXI века, то ресурсы Африки – это и XXI век, и XXII век. Как мне говорили наши специалисты из Министерства природных ресурсов, наши геологи, в том числе и те, кто составлял первые геологические карты Африки, африканский континент создан природой вообще немного по-другому, чем другие континенты. Там присутствуют гигантские тектонические разломы, через

которые из недр земли вылилось большое количество химических элементов. Поэтому ресурсный потенциал Африки невероятно высок, и привлекательность его для огромной экономики Китая очень велика.

Я приведу вам только один пример, чтобы вы могли представить себе, что такое ресурсы Африки. Гвинея со столицей Конакри — страна, по территории приблизительно равная Московской области, имеет население около 5 млн человек. На территории этой небольшой прибрежной страны сосредоточено 33% всех запасов мировых бокситов. У нас тоже есть бокситы, нефелины, но залегающие на глубине в сотни метров, километр. А в Гвинее — на глубине полметра, метр, полтора, то есть добывать их значительно проще. Наш «РУСАЛ» придумал такую технологию, которая раньше никому не снилась. Руду добывают открытым способом и без взрывов. Если мы доставим здесь тонну руды, то она будет стоить порядка 60–70 долл., а там тонна стоит порядка 7 долл. Если вы эту тонну руды выкопали здесь, в ней не больше 15% бокситов, а если там, то не меньше 40%. Представляете себе масштабы? Мы добываем половину нашего алюминия из гвинейского сырья. Еще во времена СССР мы кормили, обували, одевали эту страну, создавали там армию, экономику, а параллельно получили право на разработку этих бокситов. Они добываются в горах, оттуда идут дороги вниз. Эти дороги прочнее аэродромных полос, по ним идут гигантские 30-, 40-, 50-тонные самосвалы, шины которых поливают водой. И со времен СССР эти дороги ни разу не ремонтировались. Оттуда все это везут по железной дороге в порт. А между портом Конакри и портом Николаев днем и ночью курсируют сухогрузы, возят бокситы, которые в Николаеве перерабатывает глиноземный завод, один из самых больших в мире. Затем глинозем везут на Байкал, где самая дешевая в мире электроэнергия наших гигантских электростанций, и на Саяно-Шушенском, Ангарском, других комбинатах мы получаем самый дешевый и самый лучший в мире алюминий. Представляете себе, какой глобальный проект, и, тем не менее, наш алюминий — самый дешевый. Вот что такое использование африканских ресурсов.

Борьба за ресурсы усиливается. Китай идет туда мощно, осуществляет визиты на высоком уровне, предоставляет миллиардные займы, делает огромные вбросы средств, строительных проектов и т.д. Если для Запада главное — параграфы, статьи, ценности, правила, суды, кодексы, то китайцы все это

отмечают — им нужен марганец, и все. Европейцы здесь бес- сильны со своими нотациями, идеологией и мечтами. Европейцы кричат, что Китай способствует укреплению дикта- торских тоталитарных режимов, что необходимо вместе с Россией убеждать африканцев, что им тоталитарные режимы не нужны. Мы должны помогать странам Африки, но они должны правильно строить свое управление. Китай в этом не убежден. Для него главное — получить доступ к ресурсам.

Конфликт между Европой и Китаем за ресурсы Африки, не между нами и Китаем, а между Европой и Китаем и между США и Китаем, неизбежно будет усиливаться. Первое проявление — Судан, Дарфур. Судан — первая страна Африки, которая отдала свою нефть не *Royal Dutch Shell*, не *Mobil Oil*, не *Total*, не *Texaco*, а китайцам. И сразу возникли проблемы Южного Судана, Дарфура. Нарушения прав человека, международный уголовный суд и т.д. Вхождение Китая в африканские рынки вызывает раздражение и страх на Западе. Естественно, что китайский фактор будет дополнительным источником кон- фликтного потенциала, потому что вокруг этого идет борьба. Что происходит в Судане? Проблема Южного Судана встанет в 2011 г., после референдума. А война в Дарфуре, которая уже унесла сотни тысяч жизней? Это достаточно новое явление. А за спиной стоят другие экономики, которым тоже нужны ресурсы — Индия, Бразилия неизбежно будут стремиться туда войти. А поскольку у них своих территорий в Африке никогда не было, они постараются вытеснить тех же европейцев за счет дешевых займов, за счет дешевой квалифицированной рабочей силы и т.д.

Чтобы суммировать вышеизложенное, я бы хотел вернуться к тому, с чего начал. Конфликтные ситуации, порождающие проблему беженцев, порождающие разруху, военные конфлик- ты, голод, неустройство, трудности в развитии экономики, в том числе сельского хозяйства, носят не временный, не быстро решаемый характер, это долгосрочные проблемы. Конечно, для России очень важно занять правильную позицию, не оказаться вовлеченной в эти конфликты, сохранить традиционно друже- ственные отношения с африканскими странами. Профес- сиональный африканист, бывший посол Корендясов написал в своей книге, что, несмотря на длительную приостановку нашей помощи, в сознании большинства африканского населения сохранился привлекательный облик далекой северной друже- ственной страны, которая всегда помогает им в трудные момен-

ты. Как ни странно, это действительно так. Мне представляется наиболее важной задачей не растерять этот потенциал, не испортить в ходе конфликта вокруг ресурсов, который будет нарастать, наши отношения с африканским континентом.

С.А. Ганнушкина.

К нам стали обращаться люди, прибывшие из стран Африки, и мы поддерживаем их в намерении получить статус беженца, получить убежище. Мы должны понимать, как нам оценивать, как анализировать ту информацию, которую они нам сообщают. Вот это основной предмет нашего интереса.

М.Е. Петросян.

Вы, в частности, сказали, что большинство африканцев, которые приезжают в РФ и хотят получить здесь статус беженца, делают это не по политическим, а по экономическим причинам. А, например, такая причина, как преследование за религиозные убеждения? Хотелось бы конкретно знать, в какой из африканских стран это нарушение имеет место, чтобы понять, могут ли эти люди претендовать на получение статуса беженца, или нет. Вы говорили о Судане и Дарфуре. Я не смогла понять на основании вашего рассказа — если кто-то вырвется из Дарфура и окажется в РФ, имеет ли он право получить статус беженца?

В.Н. Федотов.

Я понимаю это как Варфоломеевскую ночь, когда руководство страны избивает некую религиозную общину, потому что она ей не нравится. Или политика ведется таким образом, чтобы вытеснить эту религиозную группу, общину с территории своей страны или поставить ее под контроль. Таких случаев в современной истории Африки я не могу назвать. Если вы можете, назовите, мне будет интересно. Что касается межрелигиозных конфликтов, то скажите, где их нет? Они есть и в Англии, и в Бельгии, и везде. Конфликты между христианами и мусульманами. Я некоторое время находился в Нигерии. Где-то в Европе опубликовали карикатуру на пророка. Что делают нигерийские мусульмане? Они вооружаются и идут резать местных христиан. Через некоторое время христиане в отместку режут их в другом месте, где христиан большинство, мусульман выгоняют с пастбищ. Это не преследование, это внутригосударственные межрелигиозные конфликты. Я не вижу никакого основания для России вмешиваться в эти дела.

Потому что эти государства не обращаются к нам за помощью. Я таких обращений ни со стороны этих общин, ни со стороны государственных структур Нигерии не получал. И на каком основании мы будем в это вмешиваться?

С.А. Ганнушкина.

Вопрос — есть ли такие конфликты? И если есть, то где? Как мы на это реагируем.

В.Н. Федотов.

Межрелигиозные конфликты присутствуют практически всюду. В каждой стране, вы не забудьте, что в Африке есть то, чего нет в Европе, — местные анимистические религии. Традиционные религии, которые конфликтуют со всеми религиями и пытаются сохранить свое место в душах, в головах местного населения. Как вы этот вопрос разрешите? И мы будем вмешиваться в попытки разрешить конфликт между христианами, мусульманами и анимистами в Бенине, на родине вуду? Вуду родилась в поселке Вудо, где была португальская крепость, она и сейчас есть там, откуда рабов вывозили в западное полушарие. Именно там родилась эта защитная идеология, магия, «чтобы проклятые белые сдохли и Бог помог вернуться на родину». Заклятия делаются, в том числе, на частях человеческого тела. Но назвать это преследованием — ведь конфликты межрелигиозные — я не вижу оснований. Я не могу назвать ни одной африканской страны, которая бы целенаправленно преследовала какую-то религию. В том числе даже анимистические верования, приверженцы которых фактически занимают-ся человеческими жертвоприношениями.

С.А. Ганнушкина.

Мы исходим из права на убежище, международного права, которое трактует, что такое убежище и когда оно предоставляется. Речь идет о различных категориях причин преследования — национальные, межконфессиональные, политические, принадлежность к социальной группе. При этом речь идет о конкретном лице, если оно подвергается преследованию или нуждается в убежище. Убежище у нас есть двух видов. Первое предоставляется при наличии преследования по принадлежности к одной из перечисленных групп. При этом считается, что преследование может быть на разных уровнях. Это может быть преследование государством, преследование государственными структурами, например, нет такой политики, но есть мини-

стерство внутренних дел, которое преследует определенную группу из своих соображений, из ксенофобии, например, если представители этого министерства принадлежат к определенной национальной группе. Если преследует государство — это второй случай, когда предоставляется убежище и статус беженца. Третий случай — это когда государство не хочет обеспечить защиту. Людей преследуют не государственные структуры, но есть структуры в стране, которые преследуют, например, другое племя. И государство не хочет защищать. И четвертое — когда государство не может защитить, у него нет сил для этого. Во всех этих случаях считается, что человек может получить убежище. Второе — это гуманитарный статус, который заключается в том, что нельзя людей отправлять на родину, им нужно предоставить защиту и помощь в тех случаях, когда их жизни, независимо от того, принадлежат ли они какой-то достаточно узкой группе, грозит опасность. И мы работаем именно в таких рамках. От вас нам хочется получать информацию о том, имеет ли место одна из этих четырех ситуаций. При этом Конвенция по беженцам четко формулирует принцип, что государства не должны относиться к предоставлению статуса их гражданам в других странах как к недружественному акту. То есть это никоим образом не означает вмешательства в дела государства, и если, допустим, нашим соотечественникам предоставляется статус в какой-то другой стране, то мы не должны это рассматривать как недоброжелательный акт по отношению к нам — и взаимно, когда мы это делаем, это не должно так восприниматься. У нас есть беженцы из Эритреи, получили статус беженца в России совершенно официально, и это не значит, что Россия не должна помогать Эритрее, или что Россия должна это плохо рассматривать. У нас есть такой человек, которому дали статус. Теоретически можно предположить, что у него была другая ситуация, я не говорю, что это на практике так, я говорю об общем положении. У нас есть беженцы из Конго, из Кот д'Ивуара, из разных африканских стран, которым государство официально предоставило статус. Наша проблема сейчас в том, что мы, помогая этим людям, взяв на себя эту обязанность, полностью не владеем нужной информацией. Имея ту же обязанность по отношению к нашим бывшим соотечественникам из стран СНГ, мы знаем ситуацию в Узбекистане, Казахстане, Азербайджане, Грузии, мы можем ее выполнять. Мы знаем, хуже, наверное, ситуацию в Афганистане. Потому что именно оттуда шел основной поток беженцев из третьих

стран. А сейчас, когда стали появляться выходцы из Африки — мы в растерянности, мы не можем выполнять взятые на себя обязанности, хотя помочь им нам очень хочется, среди них есть очень достойные люди, очень интеллигентные, рассказ которых нас убеждает в том, что они вполне достойны доверия. Мы ждем от вашего ведомства и от вас конкретизации.

В.Н. Федотов.

Я не вижу здесь недопонимания, я вижу совершенно сознательное изложение своей позиции с обеих сторон. Проблема в том, как на этот вопрос смотреть. Можно расширительно трактовать все, что угодно. Если вы объявите, что хотите здесь принимать африканских беженцев по всем этим пяти признакам, то вам придется принять как минимум половину африканского континента

С.А. Ганнушкина.

Но у нас нет выхода, Россия подписала Конвенцию.

В.Н. Федотов.

Конвенцию подписали все, не надо на Конвенцию ссылаться. США здесь ни при чем. Европа создает специальные коллективные военно-морские силы для того, чтобы препятствовать появлению беженцев из Африки на своей территории.

С.А. Ганнушкина.

Был случай сказать об этом Президенту РФ. Если вы не хотите здесь давать людям статус — закрывайте границу физически.

В.Н. Федотов.

Закрывать физически границу можно только после того, как мы ее полностью обустроим.

С.А. Ганнушкина.

Тогда нужно отказываться от Конвенции. Я вообще не очень понимаю, зачем мы к ней присоединились. Но коль скоро присоединились, и эти люди находятся на нашей территории, УВКБ ООН не дает им здесь свой мандат и требует, чтобы мы действовали с национальным законодательством. Мы не можем превращать их в заложников своего непонятно для чего сделанного присоединения к Конвенции, подписанной в 1992—1993 гг.

В.Н. Федотов.

Вот и делайте выводы.

С.А. Ганнушкина.

Ну, давайте отказываться. Вы же сами сказали, что никто нас не держит ни в Совете Европы, ни в Конвенции. Это добровольная вещь. Мы сейчас находимся в таких условиях.

С.А. Голубок.

Почему Россия в двусторонних отношениях не поднимает вопросы прав человека, как это делают другие участники Совета Европы? Вы упомянули Гвинею, где у нас серьезные экономические интересы. Естественно, это означает политическое влияние и серьезную роль в двусторонних отношениях. Хотя там произошел переворот после смерти президента, и начались массовые нарушения прав человека, которые ясно видел весь мир, когда Международный уголовный суд подключился к этой теме, другие государства, у которых есть двусторонние отношения с Гвинеей, я имею в виду участников Совета Европы. Россия пока такой же участник Совета Европы, как и другие. Стали ставить эти вопросы в двусторонних отношениях. Стали выходить на лидеров хунты, объяснять им, что в их же интересах не нарушать права человека. И сейчас мне кажется, гвинейское общество воспринимает влияние этих государств позитивно. Россия, у которой есть серьезные интересы в регионе, не ставила правозащитную тематику в число приоритетных тем двустороннего диалога. К чему это приводит? Конечно, к беженцам. Учитывая влияние России в регионе, не считаете ли вы, что использование правозащитной тематики в двусторонних отношениях позволит избежать потока беженцев, позволит влиять на местные власти, как это делается другими государствами. Это не просто благие пожелания, а это элемент, как вы сказали в отношении других европейских государств, трезвого двустороннего диалога, который взаимовыгоден. Выгоден России и другим государствам в связи с сокращением потока беженцев. Почему Россия в двусторонних отношениях пока не использует правозащитные аргументы?

В.Н. Федотов.

Я не совсем понял, какие именно аргументы.

С.А. Голубок.

Объяснить, в частности, Гвинее, что нарушать права человека хуже для них. Как это сделали французы, после чего ситуа-

ция изменилась. А мы говорим с ними только о бокситах. Они это воспринимают как сигнал, что России вопросы прав человека в этих государствах не так интересны, как Китаю, который не ратифицировал Конвенцию о беженцах. Китай вообще ни один международный договор по защите прав человека не ратифицировал. Россия участвует в большинстве международных правозащитных договоров, и более того, они продолжают ратифицироваться сейчас. Современное правительство России обсуждает вопрос о ратификации Конвенции о правах инвалидов, важнейший международный договор, который ставит массу вопросов. Никогда, насколько мне известно, не ставился вопрос о денонсации каких-либо договоров о защите прав человека. Почему на двустороннем уровне эта тематика никак не отображается?

В.Н. Федотов.

Вопроса как такового не было, а было выступление с изложением позиции. Позиция о том, что надо нам эту тематику вводить в двусторонний диалог. Она присутствует там, где для этого есть основания. Что касается утверждения, что французы кого-то чему-то научили, то это сугубо умозрительное заключение. Любая попытка вмешиваться в гвинейские дела вызывает самую негативную реакцию, именно поэтому Франция, бывшая метрополия, практически все свои позиции в этой стране утратила. И перспектив их восстановления там нет. В тот момент, когда гвинейцам было трудно, был такой период у них, им даже было нечего есть, у них нельзя было вырабатывать электричество, мы предоставили им с наших судов и из «РУСАЛа» дизельное топливо бесплатно, продуктовую помощь. Вот это оказывает влияние. А демагогия, нравоучительство, резонерство – оно, как минимум, раздражает. Еще больше негативных реакций вызывают те, кто пытается учить голодных и обездоленных. Вот это я знаю. Я думаю, что результаты таких академических, умозрительных рассуждений привели бы нас к полному краху в любой нашей политике в третьем мире.

В.Н. Дьяков (аппарат Уполномоченного по правам человека в РФ).

Прежде всего, что означает затрагивать во всех международных переговорах тему прав человека? Во-первых, государство должно быть участником Конвенции. Во-вторых, во всех

международных делах при предварительной подготовке переговоров эти вопросы всегда обсуждаются. Но у нас как у государства есть и вопросы политики, и экономическая целесообразность. Иногда эти вопросы преобладают над другими. Поэтому это очень сложный вопрос, и вряд ли господин Федотов смог бы раскрыть его в одном выступлении, это нереально. Здесь есть скрытый механизм. Но эти вопросы всегда находятся под пристальным вниманием, как МИДа России, так и В.П. Лукина. Теперь по существу вопроса о лицах, ищущих убежища. Прежде всего, есть конкретный документ, на который ориентируется ФМС России и его отделения при принятии решения о предоставлении убежища на территории РФ. При этом есть политическое убежище, и есть убежище. Если бы вы слушали внимательно, то услышали бы, что господин Федотов несколько раз произнес слова «политическое убежище». Разница очень большая. Посмотрите Указ президента, кому предоставляется политическое убежище, и ФЗ о беженцах. Политическое убежище предоставляется очень тяжело. К сожалению, такой указ и положение, утвержденное этим указом. МИД России раз в два года, если не ошибаюсь, выпускает «Список государств, в которых имеются существенные нарушения прав человека, в том числе в результате вооруженных конфликтов». В список входят как страны Азии, так и страны Африки, Латинской Америки. Этот список постоянно корректируется МИДом России, раз в год корректируется. Если приехало какое-то лицо и просит убежища на территории РФ из Конго, условно, что делает ФМС России? Отделение ФМС, сотрудник отделения просит справку о ситуации в данном государстве. Есть ли государство в списке МИДа. Эти списки делаются МИДом России потому, что, в соответствии с подписанием Конвенции по правам беженцев, предоставление такой информации является задачей государства. И миграционная служба любого государства пользуется в первую очередь именно такой информацией. О положении в том или ином государстве, есть ли нарушения существенных прав человека, касающихся большой категории граждан. Мы постоянно руководствуемся этим списком, когда к нам обращаются с жалобами на отказ ФМС России в признании беженцем или в предоставлении убежища. За списком вы можете обратиться в свое управление ФМС, и они обязаны вам предоставить. В случае непредоставления обращайтесь непосредственно в ФМС России, к г-ну Ручейкову. Это не закрытая информация.

В.Н. Федотов.

Вы совершенно правильно отметили, о многом мы не сказали. Но этот список – самая общая категория. После ознакомления с ним ФМС, если есть основания считать конкретное лицо не просто жуликом, направляют конкретный запрос, где излагают то, о чем я уже говорил, всю конкретику. Рассказывают всю легенду, где родился, племя, где рос, и т.д. Далее выясняется соответствие этой версии реальности. Во-вторых, насколько серьезны угрозы для него. Этим делом занимаются узкие специалисты, знающие специфику, работавшие в этих странах и знающие абсолютно все, кроме того, здесь есть посольства, которые знают еще больше о своих странах, ими дается квалифицированный конкретный ответ на конкретный запрос. И уже на основании этого ФМС принимает решение, мы в эти дела не вмешиваемся. Но если они просят рекомендацию, то в заключительном абзаце мы эту рекомендацию им даем.

В.Н. Дьяков.

Вопрос предоставления убежища состоит из двух этапов. На первом этапе в течение трех дней решается вопрос, принять ли это дело или отказать. Далее идет рассмотрение ходатайства по существу. На первом этапе одним из основополагающих документов является список. Конкретно смотрится по фамилии, что произошло, индивидуально. Хорошо, если ходатайство зарегистрировано в течение трех дней. Тогда идет направление, конкретизация через МИД, дополнительная информация, проверка. А в первые три дня, когда решается вопрос, зарегистрировать ли ходатайство или не регистрировать, ни один государственный орган в такие сроки не в состоянии дать ответ на запрос. Поэтому я еще раз повторяю: для первоначального рассмотрения этот список является одним из основных документов, на которые ориентируется миграционная служба. Я все-таки 11 лет проработал в ФМС и знаю эти вопросы.

В.Н. Федотов.

Мы же конкретно этим не занимаемся, мы только помогаем.

С.А. Ганнушкина.

Мы тоже знаем о списке. Списка для ФМС по Закону о беженцах не существует. Список делается в соответствии с Указом президента о предоставлении политического убежища. Если я правильно представляю, это список благополучных

стран, а не наоборот. Я проверю сегодня же. Но по этому указу никто не получает статус, речь идет о Законе о беженцах.

Вопрос.

У меня прикладной вопрос. Какова вероятность и безопасность пересечения в ближайшее время южной границы Египта? Если человек едет из южных стран, пересекает Египет, и уже потом транзитом через Египет попадает в третьи страны. Физически это сейчас можно сделать? Одна из семей оказалась на сопредельной территории, это Судан, по-моему, и сейчас у них есть необходимость пересечь границу? Это возможно?

В.Н. Федотов.

Ничего невозможного нет. Знаете, я проработал в посольствах 21 год, жил на трех континентах. Меня заносило в такие отдаленные места, где, мне казалось, вообще не ступала нога белого человека. Мусульманский анклав, где правит султан, какие-то праздники празднуют, о которых уже и в Мекке забыли, и живут люди до сих пор в глинобитных домах. И ты думаешь — вот она первозданность. А вечером идешь в какой-нибудь клуб и встречаешь белых женщин. Оказывается, их туда занесло еще раньше меня.

Однажды, когда я был консулом в Пакистане, в Исламабаде, завершалась афганская война, и я вел переговоры о наших военнопленных в Пешаваре через Швейцарский Красный крест — и опять приходилось посещать такие районы, куда даже местная правительственная полиция не заезжает, на границе между Пакистаном и Афганистаном. Тем не менее, и там есть бывшие советские гражданки. Как-то утром одна приезжает, кричит: я сбежала из дома, видишь, в одном трико, меня сегодня хотели в землю живую зарыть. Я говорю: оставайся здесь, у нас, будем разбираться, надо тебя отправлять, документы есть? — Документов нет. — Ну, будем требовать твои документы. Она говорит — лучше отпустите меня, я сама съезжу за документами. — Так тебя же хотят живой зарыть? — Ну, договорюсь. На другой день звонит: ничего не надо, я с мужем помирилась.

Я уже ничему не удивляюсь. Яхта одного нашего видного деятеля сибирского оказалась в зоне предбоевых действий в районе Сомали. Как она оказалась там? Там зона, закрытая для гражданских судов. А он, без всяких связей, заехал туда на своей яхте на рыб смотреть, нырять.

Вопрос.

К нам в последнее время часто обращаются африканцы. Здесь говорили о преследованиях по национальному и религиозному признаку. Я хотел бы поднять вопрос о преследованиях по политическим мотивам. К нам обратилось лицо из Кот д'Ивуара, которое утверждало, что являлось участником общественного движения? так называемого «Грейн», которое поддерживает политическую партию РДР, оппозиционную партию Кот д'Ивуара, и на этом основании человек просил убежища, поскольку, как он утверждал, представителей «Грейн» и РДР преследуют по политическим мотивам в Кот д'Ивуаре. Кроме того, из Гвинеи-Конакри тоже были беженцы, которые утверждали, что за участие в антиправительственных манифестациях они сидели в тюрьме, подвергались пыткам и т.д. Мой вопрос, в частности, по Гвинее, Кот д'Ивуару, и по Африке в целом, о преследованиях по политическим мотивам.

В.Н. Федотов.

Как я уже говорил, нельзя обобщать. Что касается Кот д'Ивуара, там фактически не завершена гражданская война. Север занят так называемыми новыми силами, на юге войска правительства президента Лорана Гбагбо. А между ними стоят миротворческие силы ООН и французская армия, которая их разделяет. Вот вам ситуация. Там не только права нарушают, но и стреляют. То есть ситуация не простая. И выборы, которые намечаются на этот год, хотя они скорее всего состоятся, но определенные сомнения есть. Политический процесс в полном объеме в Кот д'Ивуаре не начался. И элементы гражданской войны там еще присутствуют. Препятствием к проведению выборов является то, что они не могут составить список избирателей, т.к. вместе с «новыми силами» из соседних государств пришло много боевиков, за которыми потянулись на более благоприятные земли их соплеменники, и они все хотят стать кот-д'ивуарцами, потому что соседняя Буркина Фасо — несравненно более бедная страна. Естественно, правительство Кот-д'Ивуара не хочет включать их в список избирателей, потому что они будут голосовать за тех, кто пришел с оружием. А те в свою очередь блокируют избирательные процедуры. Это очень сложный внутренний конфликт. И если некое лицо говорит, что его кто-то обидел, ранил, это вполне возможно. Но есть ли у него мотив для того, чтобы стать политическим бежен-

цем — пусть он изложит этот мотив. И пусть ФМС даст нам запрос, а мы со своей стороны выскажемся.

Я не знаю ничего о тех группах, о которых вы говорите. Очень много различных структур и движений, и племенных и городских, и региональных. Надо в этом разобраться, нельзя говорить огульно. Например, из Центрально-Африканской Республики один человек, депутат парламента, въехал в РФ по туристической визе из Бейрута. Сказал, что подвергается политическим преследованиям. Когда стали разбираться, то выяснилось, что он разыскивается прокуратурой Центрально-Африканской Республики за мошенничество в крупном масштабе.

Что касается запросов, то существует определенная процедура. У нас ФМС — это то ведомство, которое занимается предоставлением убежища. А ФМС направляют запросы нам. Но вы представьте себе, если к нам пойдет большое количество запросов, мы просто не сможем с ними работать. Я думаю, что лучше сохранить тот же канал.

С.А. Ганнушкина.

Сотрудничество иногда состоит в том, что люди встречаются в суде, это одна из форм сотрудничества. После этого мы благополучно идем вместе чай пить.

В.Н. Федотов.

Вопросы предоставления убежища не являются компетенцией нашего министерства. Если речь идет о ситуации в стране — давайте, мы с вами согласуем ту форму, в какой вы можете нам написать и получить квалифицированный ответ. Мы в судах не участвуем по этому вопросу. Мне неоднократно приходилось этим заниматься, но, когда дело касалось российских граждан за рубежом, это одна из функций наших консульских подразделений.

Вопрос.

У меня сложилось впечатление, что, когда ФМС России запрашивает у вас информацию по конкретным делам и интересуется вашими рекомендациями по делу, коль скоро речь идет об африканцах, ваши рекомендации всегда сводятся к тому, что оснований для предоставления статуса этому человеку нет. Всегда ли они носят отрицательный характер или я неправильно вас поняла?

В.Н. Федотов.

Если направляется конкретный запрос, то следует конкретный ответ по каждому конкретному делу. Нет шаблона. Допустим, человек является представителем движения «Грейу» и на этом основании хочет получить убежище. Мы пишем, что такого движения мы не знаем, наше посольство и посольство Кот д'Ивуара в Москве, а здесь хорошее посольство, не могут предоставить никакой информации. Соответственно, мы на этот запрос ответить ничего не сможем. Есть такая форма, и она часто используется.

Вопрос.

Если речь идет о рекомендациях о предоставлении статуса?

В.Н. Федотов.

Если есть основания — одно дело, но если нет оснований? Никто не ставил нам по миграции какой-то специальной задачи: «Монголам давать, африканцам не давать» — о таком я никогда не слышал. ФМС нам направляет конкретный запрос, мы, исходя из того, что они нам прислали, не общаясь с самим беженцем, проводим соответствующее исследование, и на основе того, что мы получили — если нас просят сделать заключение, мы делаем, если нет, то просто даем информацию.

Вопрос.

А если просят сделать заключение, были ли на вашей памяти случаи, когда вы рекомендовали предоставить статус?

В.Н. Федотов.

На моей памяти таких случаев было мало. Я не так давно этим занимаюсь. Но такого случая, чтобы человек заслуживал, с моей точки зрения, статуса политического беженца, на моей памяти не было.

А.М. Верховский,

*директор Информационно-аналитического
центра «СОВА»*

Динамика развития ксенофобии и иммигрантофобии в обществе и противодействие государственных органов

Центр «СОВА», о результатах работы которого я буду рассказывать, это не социологическая организация, поэтому такой аспект ксенофобии, как массовые настроения, мы не можем комментировать компетентно. Мы занимаемся наиболее радикальными проявлениями ксенофобии – нападениями по мотивам ненависти, вандализмом, деятельностью ультраправых группировок, пропагандой ненависти и вражды и т.д. И соответственно – тем, как государство и общество этому противодействует, и что из этого выходит.

Сначала я скажу два слова в более широком контексте. Первое. Конечно, когда мы читаем в газете или слышим еще где-то, что какие-то юные отморозки кого-то поймали в подворотне, убили, избили, то они представляются такими монстрами, не вписывающимся в наше общество. Я постоянно слышу не только в иностранной аудитории, но и в отечественной, вопрос: как же так может быть, откуда они взялись в стране, победившей фашизм? Я хочу сказать, что наша страна, не то чтобы фашизм победила, наша страна победила фашистскую Германию. Но, насколько я помню свое советское воспитание, нам очень плохо объясняли, что такое фашизм. И вот эти молодые люди, которые советскую школу уже не застали и которым уже вообще ничего не объясняли, тоже имеют о фашизме смутное представление. Многие из них полагают, что, это, наверное, плохо, что Гитлер напал на Россию («на Советский Союз» они, конечно, не говорят), но что это была его единственная ошибка. Остальное – это дело нормальное. И никто им не объяснил, что именно все остальное он делал ненормально.

Второе. Они, конечно, совершают крайние поступки, эти люди – преступники, что говорить, но они полагают себя авангардом народного мнения. И у них есть основания себя так позиционировать, потому что, как известно по социологическим опросам «Левада-центра», чуть более половины населе-

ния страны довольно стабильно отвечают: да, должны быть определенные привилегии у этнического большинства – русских, если речь идет об общероссийском опросе. Если будут опрашивать в отдельной национальной республике, то привилегии будут ожидаться у так называемой титульной нации. Да, большинство – а процент примерно один и тот же – с 2000 г. всегда около 55%, будет говорить, что определенные этнические группы лиц стоит ограничивать в правах, а может быть, лучше их отсюда выслать. Понятно, что эти 55% никого не идут бить и т.п., но если 55% людей полагают, что кого-то надо прижать, то неудивительно, что находятся несколько десятков тысяч молодых людей в возрасте от 14 до 24 лет, которые пойдут на улицу это мнение воплощать на практике.

Поэтому полицейские меры, направленные против этих радикалов, конечно, необходимы как меры против преступной деятельности, но извести проблему под корень они никак не могут, потому что это большинство будет все время порождать боевой авангард. На смену одним, понесшим кару бойцам, приходят другие, и мы это видим.

Как это выглядит в цифрах? У нас в стране нет официальной статистики преступлений по мотивам ненависти. Если бы здесь был человек из прокуратуры, он бы сказал, что я говорю неправду. Но тут есть некоторое расхождение в терминах. У нас есть, конечно, официальная статистика, но не преступлений, а вынесенных приговоров. Недавно стала появляться статистика заведенных уголовных дел по разным статьям, в которых фигурирует мотив религиозной, национальной или прочей ненависти как квалифицирующий признак по статье. (Сейчас таких статей в УК уже дюжина). Соответственно, если сравнить статистику этих заведенных дел и статистику приговоров, то видно, что подавляющее большинство дел, в которых признак ненависти появляется, либо теряют этот признак по дороге до суда, то есть не удается доказать мотив, и он не выносится в обвинительное заключение, либо дела просто закрываются, скажем, за отсутствием обвиняемого, так как не могут его найти. Таким образом, у государства есть статистика действий правоохранительных органов, но у государства нет статистики собственно преступлений.

Во многих странах такую статистику собирают иначе, ее собирают снизу. В принципе, ее может собирать и полиция тоже, в некоторых странах есть практика, что если у полицейского, который составляет первоначальный рапорт о происше-

ствии, неважно, насколько тяжком, есть какие-нибудь соображения о том, что в этом инциденте или в этом преступлении существует расистский мотив, то полицейский должен поставить галочку в одной графе — это несложно. Он не должен ничего особо объяснять, просто поставить галочку. Если жертва сказала: «меня побили, потому что я бангладешец», или если кто-то из свидетелей сказал, что существуют такие причины, то полицейские ставят галочку, а потом это расследуется. Чаще всего эпизод или не доказывается, или на самом деле все было не так, но, по крайней мере, существует первоначальная статистика. У нас нет такого инструмента в государстве, к сожалению, поэтому мы, как и в большинстве стран, с которыми имеет смысл себя сравнивать, имеем в качестве сравнения с государственной статистикой приговоров только собираемую НПО статистику предположительно расистских нападений.

Центр «СОВА» является одной из двух организаций, которые такую статистику собирают по стране. Как мы ее собираем? Мы отматриваем все, что можно найти в разнообразных источниках информации, и пытаемся вычленить те случаи нападений, в которых есть, как нам кажется, признаки преступления по мотиву ненависти. Мы берем только достаточно серьезные инциденты, то есть кто-то кого-то толкнул, обозвал, мы не рассматриваем это совсем, потому что этого не считать, этого слишком много. Мы берем только серьезные нападения. Если по каким-то признакам мы можем достаточно уверенно сказать, что нападение было совершено именно по мотиву этнической, религиозной вражды, то мы этот инцидент берем к себе, он у нас или на сайте отражается, или попадает в статистику, или и то и другое.

Я хочу сказать, что у нас появилось продуктивное сотрудничество в МВД с Департаментом по противодействию экстремистской деятельности, и мы с ними сличали списки, по крайней мере, по убитым. В некоторых случаях мы их убедили в том, что мотив ненависти присутствовал в том или ином эпизоде, а в каких-то случаях они нас убедили в том, что был другой мотив преступления. Они могут сказать — мы точно знаем, что в Москве с такого-то месяца произошло три убийства, совершенных нацистскими группировками. Но вопросы «где» или «что» — не отвечают.

Наш метод несовершенен, в первую очередь потому, что мы многого не знаем. Из некоторых регионов мы вообще ничего не можем получить. Тем не менее, поскольку цифры мы собираем

по некоей стабильной методике, то, если не сами цифры, то их динамика показывает какую-то реальность. И реальность эта такова: у меня есть табличка, в которой мы суммировали, сколько мы насчитали жертв такого рода нападений, и количество этих жертв от года к году росло. В 2004 г., когда мы впервые посчитали, было 50 погибших и 218 серьезно раненых или избитых. В 2008 г. эти цифры были 114 и 497. И только в прошлом году впервые цифры стали меньше – 82 и 419. И этот спад в основном определяется тем, насколько изменилась ситуация в Москве. Чуть ниже скажу, почему.

Кто жертвы? Есть довольно распространенный способ считать пострадавших «по-советски» – по так называемой национальности. Мы не пользуемся таким способом, потому что, во-первых, зачастую непонятно, какая у него этничность, если нет возможности спросить у самого человека. Подчас это просто невозможно, в документах это не отражается. Зато мы исходим из того, что мотив нападавшего в таких случаях также не определяется строкой в паспорте, если бы она была. Нападавший же не спрашивает паспорт, как известно, а смотрит, как выглядит тот, на кого нападают. Если это не какая-то специфическая ситуация, то мотивы определяются внешним обликом. Напасть можно на человека из Центральной Азии с соответствующей наружностью, можно напасть на кавказца, можно – на представителя какой-нибудь враждебной им самим группировки в молодежной среде (это довольно большая часть жертв), и т.д., вариантов много. И мы приблизительно классифицируем, на кого же на самом деле нападают.

В начале и в середине 2000-х гг. основными объектами нападения были люди с Кавказа. Мы не в силах были отличить, были ли они гражданами России или нет, да и нападавшие не интересовались. Теперь это, в основном, люди из Центральной Азии. И очень много сообщений о нападениях представителей ультраправых группировок на каких-нибудь панков, рэперов, молодых антифашистов и т.д.

Почему сообщений последнего типа много? Отчасти потому, что эта среда в информационном смысле более прозрачная, чем трудовые мигранты из Таджикистана, а отчасти – что действительно элемент молодежной уличной войны здесь присутствует и на это закрывать глаза тоже не следует.

Надо отметить, группировки, которые эти нападения совершают систематически, – не просто группы молодых людей, которые не любят «понаехавших». Таких «не любящих» много,

они могут вступить в бытовую драку, поспорить на дискотеке и т.д. Как правило, мы об этом никогда не узнаем, потому что никто не обратит внимания на этот случай как на инцидент на расистской почве. Ни пострадавшие не заявят, ни милиция не скажет, никакая местная газета не напишет. Никто не узнает — и мы не узнаем. А люди, которые занимаются такими нападениями систематически, под это подводят идеологическую базу, и эта база в подавляющем большинстве случаев — натуральный неонацизм, они и сами себя называют, как правило, национал-социалистами или какими-нибудь производными от этого словосочетаниями.

Из этого вытекает, на кого именно они нападают. Например, совершенно непропорциональное количество нападений — на людей с черной кожей. Есть некая протестантская организация, которая занимается помощью иностранцам африканского происхождения. (Это социальная организация, а не религиозная община, она межконфессиональная). Они опросили большое количество людей африканского происхождения в Москве, и получилось, что каждый второй подвергался серьезному нападению именно по расистским мотивам. Если опросить рабочих-таджиков, тоже весьма популярный объект атаки, то такого высокого процента не будет, хотя случаев тоже много. (Понятно, что общее количество пострадавших таджиков гораздо больше, чем пострадавших африканцев).

Кроме того, если те, о ком я говорю, имеют политические идеи, они ради этих идей совершают нападения на политических оппонентов. Оппоненты — это, как правило, разнообразные представители левой молодежи. Но в последнюю пару лет неонаци активно нападают на государство. На государство в лице его правоохранительных органов, потому что государство именно в лице этих органов с ними имеет дело. Соответственно, эти нападения раньше могли быть случайными, но сейчас становятся довольно систематическими. И являются — об этом говорится в их выступлениях, письменных и устных, довольно прямо — ответом на, как они говорят, усилившиеся репрессии. То есть на то, что их стали чаще ловить и сажать.

Нападения эти разнообразны, чаще всего это, скорее, символические действия — бросить бутылку с бензином в окошко милицейского участка, что довольно бессмысленно, потому что, как известно, бутылка с бензином ничего особо не поджигает, но бывают и более страшные случаи. В Москве недавно

убили судью, и похоже, что убили именно эти люди, не потому даже, что этот судья незадолго до своей гибели осудил две подряд неонацистские банды, это могла быть случайность — кому какое дело достанется. А потому, что против него была развернута целенаправленная кампания, там цитировалась какая-то фраза, которую судья сказал в ходе процесса. И он был выставлен как главный враг народа, и результат очень быстро сказался, буквально через пару месяцев. Были и еще нападения.

Так вот, государство действительно не сидит, сложа руки, не дает покоя нашим неонацистам. Много лет вся «прогрессивная общественность» жаловалась на то, что наше государство не обращает внимания на эти группировки, что их не преследуют, что во многих случаях даже помогают, и эти случаи помощи, конечно, имеют место и по-прежнему. Что значит «помогают»? Это не значит, что где-то в Кремле сидят люди, которые будут им оказывать помощь, я сомневаюсь, но на разных уровнях власти, в том числе в силовых структурах, есть достаточно много людей, симпатизирующих радикальным националистическим идеям. И это совершенно не удивительно, как вы понимаете. И иногда эти милиционеры, военные и т.п. готовы свои симпатии проявить практически. В каких-то случаях помочь избежать преследования. В каких-то — помочь в обучении. Проводятся боевые тренировки, подчас даже с использованием гранатометов, и это происходит не на даче, а на полигоне. И кто-то все это помогает организовывать. Конечно, нигде никогда не говорится, что «капитан милиции такой-то организовал учение для неонацистской организации такой-то». Нет, будет организована игра «Зарница» для патриотического клуба как-нибудь называющегося, то есть у этого всегда есть легальная крыша, и в некоторых случаях, я подозреваю, люди, которые предоставляют эту возможность, на самом деле не знают, кому они ее предоставили. А в каких-то случаях, наверное, знают.

После известных событий в Кондопоге власти, похоже, серьезно забеспокоились, потому что одно дело, цинично говоря, сколько зарежут таджикских рабочих, — это, похоже, для государства не очень существенно. Обычный ответ людей власти на любом уровне был всегда такой: «А сколько у нас вообще людей убивают — массу!». Понятно, что вклад неонацистских группировок в общую сумму убийств все равно незначительный. Забеспокоились, когда возникли беспорядки: Кондопога, потом очень близко была острая ситуация в Ставрополе, кото-

рую еле-еле удалось загасить. В таком большом городе, как Ставрополь, ситуация вообще могла выйти из-под контроля. И соответственно, раз встал вопрос контроля, стали приниматься меры различного характера, но, в частности, и непосредственно силовые — аресты и приговоры. Количество их стало заметно расти.

В табличке, которая передо мной лежит, написано, что в 2004 г. за насильственные преступления по мотивам ненависти было вынесено 9 приговоров. Потом цифра стала расти и в 2009 г., их было 61. При этом это часто групповые процессы. В прошлом году 161 человек был осужден в этих делах. И соответственно постепенно риск попасться у этих людей стал увеличиваться. Еще пару лет назад мы прикидывали — получалось, что даже по нашим данным, далеким от полноты, вероятность сесть в тюрьму у человека, совершающего такого рода организованные атаки, примерно 1:20. И это очень низкий риск для молодого парня, тем более, если он действует во имя идеи. Сейчас не пересчитывали, но явно, что риск сильно увеличился. Наверное, на кого-то это оказывает отрезвляющее действие.

Но отрезвляющее действие нам трудно оценить, конечно, в голову не заглянешь, и социологический опрос в этой среде не проведешь, пока никому не удавалось по понятным причинам. Мы даже не знаем, сколько именно в Москве арестовано активных неонацистов, ясно, что несколько десятков. Большая часть этих случаев не освещалась толком нигде. Вот арестованы — и все. Потом когда-нибудь они всплывут на процессах, но у нас следствие тянется подолгу, поэтому понять, сколько их сейчас сидит под следствием, невозможно.

Есть и чисто правовой нюанс. У нас же нет такой юридической категории, как «неонацист». Есть категория — «преступление по мотиву национальной, расовой, религиозной и т.п. ненависти». В большинстве случаев, если есть такое преступление, то, когда дело заводится, изначально оно заводится почти всегда без мотива. Мотив вырисовывается в процессе следствия, когда следователь уверен, что его прокурор не пошлет обратно, что есть какие-то доказательства. Обвиняемый может год сидеть в Бутырке, а мотива все еще не будет, хотя все будут понимать, почему он там находится. Отсюда возникают проблемы и со статистическим учетом.

В Москве два года назад была такая беспрецедентная по российским меркам организация, которая скромно называлась «Национал-социалистическое общество» (НСО). Трудно ска-

зять, сколько она включала человек, но это была организация, которая удивительным образом сочетала ежедневную систематическую боевую деятельность (эти люди совершали убийства десятками — неизвестно, сколько всего они совершили) с нормальной публичной деятельностью. Они не были зарегистрированы, по закону это не требуется для общественной организации, они выступали, проводили митинги, даже в выборах участвовали. Жили активной жизнью, никуда не прятались. Так продолжалось пару лет. Потом были приняты разные оперативные меры, в том числе, по-моему, не всегда законные, и этой организации больше нет, большая часть ее актива сидит. В результате в Москве стало гораздо меньше нападений, потому что надо понимать, что, похоже, значительную часть нападений совершают именно люди, которые сделали это своим делом жизни.

Когда печально известный Артур Рыно, который потом получил максимально возможный для него приговор, с поделщиками с утра убили одного человека, потом пошли, пообедали и еще одного убили, — это, конечно, крайность. Но то, что эти люди совершали убийства раз в неделю или чаще, — для многих группировок было нормой жизни. Именно эти группировки сейчас и сидят, а количество убийств заметно сократилось.

Были настоящие организации, с районными координаторами, причем, когда какую-то группировку брали, то они оказывали активное вооруженное сопротивление, порезали ножами тех, кто их брал, а в подобных арестах участвуют и люди из Департамента по экстремизму, и из ФСБ, потому что там всегда много всяких взрывов, а у нас где взрывы, там автоматически ФСБ. Сотрудник ФСБ пришел арестовывать одного из лидеров домой, а тот, не вставая с кровати, его застрелил. Запретили НСО, когда уже ничего не осталось, запрет был задним числом.

Недавно в Московском суде запретили организацию «Славянский союз» (аббревиатура — СС, сами называют себя национал-социалистами), еще решение не вступило в силу, они, конечно, его обжалуют, эти люди действуют с 2000 г., совмещая открытое функционирование с множеством нападений, много членов СС сидит по обвинениям в убийствах. И ничего. Теперь, наконец, добрались и до них. Почему так не скоро, можно только гадать.

Мы не можем знать, как дело повернется дальше. Вот этот невероятный для нас поворот событий, что количество жертв вдруг уменьшилось, а не увеличилось за год, может и не повто-

риться, потому что новые бойцы подрастают. Легко было ловить тех, кого уже знали, да они и не очень-то и прятались. Эта среда не стремится образовывать видимые политические организации из соображений конспирации.

Кроме того, молодые ребята, которые вступают в подобные группы, совершающие убийства, не верят в то, что нужно создавать политические организации, потому что справедливо полагают, что политическая деятельность им в ближайшее время никаких успехов не принесет, ничего они в политическом плане не добьются, как не могут добиться и другие политические течения. Поэтому в силу своих наклонностей они переходят к прямому действию.

Эти группы очень трудно найти, они не оглашают имен, не имеют точек сбора, это может быть какая-то небольшая группировка, которая сформировалась когда-то, может быть, в детстве люди были знакомы, в ней может быть человек пять, с другими они общаются в основном через разные анонимные средства связи, «шифруются» достаточно хорошо, их трудно найти. Я не говорю, что это невозможно, что это какая-то неразрешимая проблема, но это нельзя сравнить с той работой, которая была проведена за последнюю пару лет по вылову этого верхнего, видимого слоя. То, что его выловили, это хорошо (хотя есть еще незначительная часть), но те, которые вслед за ними подросли, они будут ловиться гораздо хуже, и при этом каждый год новые приходят. И неизвестно, насколько удастся снижать и дальше количество нападений, или, наоборот, кривая снова пойдет вверх. Мы не знаем.

С.А. Ганнушкина.

Насколько часто по таким делам фабрикация и фальсификация? И как вы к этому относитесь? В частности, я имею в виду дело Ивана Белоусова.

А.М. Верховский.

К фальсификациям я плохо отношусь в принципе. Насколько часто, сложно сказать, но они, несомненно, бывают. И вообще бывают странные истории. Даже не фабрикация, а вот, когда громили то же НСО, то там загадочным образом сначала покончил с собой в Лефортово один фигурант, а спустя несколько дней у себя в квартире — другой. Два очень важных для этой среды человека. В самом ли деле это у них так вышло, или не совсем так было, об этом мы не скоро узнаем, я думаю.

Что касается дела Белоусова. Имел место такой инцидент. Некие люди заложили взрывчатку у фонарного столба, который расположен в центре Москвы, на Манежной площади, у входа в подземный торговый комплекс. Взрыв произошел вечером, был довольно сильный, разворотил брусчатку на несколько метров. Но, по счастливому совпадению или по какой-то другой причине, рядом никого не оказалось, а взрывпакет не был начинен никакими поражающими элементами, поэтому от взрыва никто не пострадал. Было это очень давно, они долго искали, думали, что это какие-то чеченские террористы заложили. А почему так думали – потому что у них была информация ФСБ, которая в таких случаях ведет дело, что там должен был Путин проезжать или появиться в этот момент на площади. И что прямо-таки полноценный теракт готовился. Но, во-первых, Путина не было там в этот момент, а во-вторых, так они ничего и не нашли. И дело ушло бы, видимо, в песок, пока совершенно случайным образом не вышли на группу молодых людей, которых потом взяли, и те быстро рассказали оперативникам, и в деле это все осталось, что они там прогуливались, и один из них, вроде, там оставил некий пакет. Потом ближе к суду показания изменились. И дальше возник вопрос: положил ли пакет этот человек, Иван Белоусов, или не он положил пакет.

Честно говоря, у меня нет стопроцентной уверенности, что именно он положил пакет, хотя никто из этих четверых не жаловался, что их били, но думаю, что их пугали. И их рассказы, в общем и целом, с естественной долей расхождения, все-таки они рассказывали это года через полтора или два после событий, как-то друг с другом корреспондируют. А далее была бурная дискуссия, потому что защита Ивана Белоусова привлекла к этому делу уважаемую женщину, журналистку, которая его очень активно защищала в «Новой газете» и других изданиях, говоря, что это все сфальсифицировано. Я говорю: не знаю, насколько точно, что он подкладывал взрывчатку, но, по крайней мере, с его «светлым обликом» это вполне гармонирует, потому что этот парень был координатором того самого Национал-социалистического общества по одному из московских районов. На них очень похоже. И этот факт известен не от следствия.

С.А. Ганнушкина.

Ко мне приходили родственники Ивана Белоусова, они показали мне документы, там фабрикация на уровне суда даже. У них был плохой адвокат, и были две экспертизы. Экспертиза, которую заказывали официально, и экспертиза, которую делали по просьбе родителей. И в судебном документе сказано, что есть съемка, и якобы видны такие крохотные человечки — это Белоусов и Скляр. Утверждается, что по конфигурации они похожи, и время отличается буквально на минуту от времени, когда они уехали уже со станции, но там все же есть накладки, не очень понятно — такое впечатление, что они одновременно находились в двух местах. Но не в этом дело. Когда откопировали дело и появился настоящий адвокат, то в официальной экспертизе было сказано, что пакет исчезает, две маленькие фигурки подходят к постаменту фонаря, ставят белый пакет, что-то делают, например, перекусывают, я бы по конфигурации сказала, что это небольшая полная женщина и мужчина существенно повыше ростом, и совершенно очевидно, что они уходят и уходит пакет, это видно на картинке, и это записано в экспертизе. А в судебном документе, в приговоре сказано, что в экспертизе написано, что пакет остается. Но на самом деле в экспертизе сказано, что пакет исчезает. И это шокирует уже сейчас, после того, как он сидит и т.д. Кроме того, его допекают сотрудники ФСБ, которые требуют, чтобы он назвал заказчиков. И ситуация такая, что мне пришлось его защищать. Его отправили в Тулу, там было на зоне все более или менее нормально, и вдруг его снимают и по этапу отправляют в Красноярск. Удалось остановить этот этап в Краснодаре, было признано, что это незаконно, и он остался в Краснодаре. Я вчера получаю ответ, что его перевели для его же безопасности, почему-то из Тулы, где у него были нормальные отношения на зоне, и его постоянно посещают органы ФСБ и чего-то хотят от него, но он продолжает утверждать, что он этого не совершал, что Скляр его оговорил. В общем, ситуация совершенно дикая. Действительно, парень несколько месяцев состоял в группировке. Ну, что говорят мама и тетя, это понятно: они говорят, что он хороший мальчик, что ему было просто интересно покрутиться среди этих ребят.

Я говорю о наших судебных делах, и сколько там странного. Власова, который якобы подорвал поезд «Грозный—Москва», например, поместили в следственный изолятор. Тоже непонятно, подорвал он или нет. Человек далеко не молодой, химик, у

него дача там. А к нему поместили подсадных людей, у него порезано лицо, и дочери рассказывают, что он якобы «порезался стаканом, когда пил». Мне пришлось этим заниматься, и все, что мне удалось — его перевести из этой камеры, где сидел человек, который с ним так обращался. Что делать в такой ситуации, для меня тайна. Получается, что защищать надо всех, потому что вся эта система работает так, как она работать не должна. И уже верить, кто кому и что сделал, совершенно невозможно.

А.М. Верховский.

Было бы странно, чтобы дела неонацистских активистов расследовались как-то иначе, чем все остальные. То, о чем вы говорили, происходит сплошь и рядом: в деле Белоусова милиционер, который первый раз проводил следственное действие, в качестве понятого привлек кого-то из своих близких родственников.

С.А. Ганнушкина.

Они съездили к теще, и та сказала, что в Москву не выезжала уже столько-то лет. Ну, пришли две русские женщины к русской теще и спрашивают: «Не могли бы вы сказать, когда вы были в Москве», она говорит: «Ну, сколько-то лет...», а потом спохватилась: «Ой, может, я забыла, спросите зятя, он лучше знает...»

А.М. Верховский.

Этот зять, наверное, то же самое делает каждый день. В этом нет ничего особенного, просто то, что это происходит, — несомненно, предмет озабоченности общего характера, хотя надо признать, что это не влияет на восприятие того, что на самом деле произошло. Да, нельзя отрицать тот факт, что следователи, судьи и прокуроры подчас пишут в своих бумагах что попало, но если из-за этого считать, что на самом деле преступления не было, или человек его не совершал.

С.А. Ганнушкина.

Когда ко мне как к правозащитнику приходят люди и говорят, что старому человеку лицо порезали в камере, я не могу сказать, что я не буду его защищать потому, что его подозревают во взрыве поезда.

А.М. Верховский.

Тут нет журналистки, я ей в свое время говорил, что защищать, конечно, надо. Но претензия моя была по отношению к ней и к ее публикациям в том, что упор делался не столько на том, что имели место нарушения: «теща», «пакет не там лежал», а на том, что он «милый мальчик, студент 22 лет, а сейчас ему жизнь ломают». Они все «милые мальчики». Вообще, в соответствующей ситуации они все прекрасные, милые люди, они же на людей не кидаются в «нерабочее» время. Эта аргументация очень странная. Я уж не говорю о том, что якобы Белоусов ходил в НСО, потому что ему было любопытно. Его любопытство в таком случае далеко зашло — он был руководителем районного отделения этой преступной организации.

О.П. Цейтлина.

Я хочу сказать о доказательствах и фальсификациях в том числе. Мы видим, что в процессе сегодня выпадают ключевые доказательства, потому что они собраны с нарушением УПК. Но это никоим образом не означает, что лица, сидящие за решеткой, невиновны. Да, доказательства отсутствуют, мы не знаем, что скажут присяжные. И, возможно, боец, который стрелял в Самбу Лампсара, будет признан невиновным, и будет оправдан, и выйдет сегодня из зала суда. Это проблема низкой квалификации следствия и системы. Когда выпадают наркотики, когда выпадает оружие, когда выпадает изъятая в процессе следствия литература, ключевая литература, которая доказывает мотивы, которая показывает мотивы разжигания ненависти и вражды, и по которой проходит экспертиза (а выпадает она потому, что не был приглашен адвокат при обыске, хотя фактически лицо уже было подозреваемым в совершении тяжкого преступления), и суд ничего не может сделать, и он все это исключает, и это не доходит до присяжных. Поэтому у убийцы много шансов выйти из зала суда на свободу.

Судить о виновности и невиновности очень сложно, подозреваемые тоже говорят — мы просто были рядом, в этой группировке, мы хотели понять, о чем эта литература и просто ее читали. Не зная дела, сложно судить по публикациям. По нашему процессу вы правильно отметили, что это сеть, это огромные фашистские сети со своими организаторами и исполнителями, и, как правило, на скамье подсудимых оказываются исполнители. А организатору убийства Тимура Кочаравы, который находится в розыске, ничего вменить нельзя, потому что действия

убийц квалифицированы как эксцесс исполнителя, и он почему-то разыскивается как соучастник убийства.

Банда Воеводина–Боровикова, это, наверное, один из таких случаев. Действительно, взят Воеводин, а Боровиков убит при задержании. И, как говорят в отделе по борьбе с экстремизмом, это лишь вершина айсберга, а все остальные на свободе.

По поводу раскрываемости, действительно, они ушли в подполье, как та же банда Воеводина и Боровикова, которая с 2003 г. совершала преступления в Санкт-Петербурге и, наверное, в других городах. Когда они создавали эту банду, то решили, что не могут пользоваться мобильными телефонами, называть друг друга по именам, нельзя было передавать СМС. Конечно, иногда и у них случались проколы, но в основном идея такова — нельзя светиться совместно, они никогда не знали о следующей встрече. 10 человек знают по иерархии, следующий знает 10, следующий знает 30 и так далее. То есть представители нижних ступеней даже не знают, кто на самом верху, потому что только верхнее лицо может знать — это огромные сетевые организации. Конечно, с ними сложнее бороться, но те преступления, которые были совершены открыто, имеют столько доказательств — приходи и бери. Журналисты взяли убийцу, указали, кто это, а правоохранные органы не могли этого сделать. Не могли или не хотели. Теперь они хотят, но те поменяли тактику. Отдел по борьбе с экстремизмом говорит: мы знаем еще 19 членов банды, мы четко знаем, кто что сделал, но мы не можем их брать.

С.А. Ганнушкина.

Были ли случаи, когда те сотрудники милиции, которые способствовали учениям этих группировок, о которых вы говорили, были посажены на скамью подсудимых?

А.М. Верховский.

Не было. Потому что любому такому сотруднику легко оправдаться: «пришли ко мне люди, у них есть целая программа по патриотическому воспитанию, в рамках которой все эти действия вполне правомерны...» и т.д. Поэтому многие такие нацисты запросто приходят куда-то, в муниципальный орган, в отделение «Единой России», и говорят: мы, группа молодых людей, хотим то-то и то-то... Ничего криминального. На что в суд подавать? Имеет смысл, возможно, попытаться поймать какое-то уголовное дело, где людей уже осудили за преступление, чтобы можно было увидеть хотя бы частное определение,

чтобы суд заставил прокуратуру расследовать предыдущие события.

Т.М. Котляр.

Вы упомянули отдел по борьбе с экстремизмом. Идет ли с этими бандами нацистских убийц отдельная борьба или это все в рамках общей борьбы с оппозицией, которую ведет управление «Э», с которым мы тоже иногда имеет дело? Всякие предупреждения после заявки на пикеты или еще что-нибудь? Не борются ли они с лимоновцами, с «Солидарностью», с правозащитниками, а заодно и с этими просто как с оппозицией? Это первый вопрос. И второе. Так называемое «Движение против нелегальной иммиграции» (ДПНИ), которое на самом деле не против нелегальной иммиграции, а против инородцев. Что там и насколько они могут быть с этим связаны?

А.М. Верховский.

По первому вопросу ситуация такая. Департамент по противодействию экстремизму в МВД и его региональные центры. Во-первых, важно понять, что это оперативная структура, что они не ведут следствие. Они оперативные сотрудники — бегают, у них есть аналитики. Каков предмет их действия? Он соответствует определению экстремистской деятельности в законе о противодействии экстремистской деятельности. То есть он практически безграничен. Этот департамент и его центры состоят, во-первых, из соответствующих групп, которые были раньше в отделах по противодействию терроризму и экстремизму, это были отделы «Т». И их существенно умножили количественно, добавив туда много людей из расформированного УБОПа. Соответственно, все руководство департамента — это бывшие УБОПовцы. Но некоторые из них тоже с опытом в широком смысле антиэкстремистской деятельности. В частности, генерал Коков, возглавляющий департамент, участвовал в расследовании известных событий в Нальчике (в основном вело расследование ФСБ, но по милицейской линии его туда посылали из Москвы).

У меня сложилось впечатление, — я со всей верхушкой департамента общался, — что, когда их туда отправили руководить борьбой с экстремизмом, они были страшно огорчены, потому что это неинтересное, неперспективное занятие, я бы сказал, с чиновнической точки зрения. И, во-вторых, дело совершенно непонятное. От них же результатов требовали сразу, а они в основном были не в курсе, с чем именно должны

бороться, потому что любой человек с юридическим образованием, читавший определение экстремистской деятельности, должен был впасть в глубокую задумчивость: непонятно, что должен делать милицейский опер с подобным определением, за кем он должен бегать? Постепенно они начали для себя формулировать эти задачи, сейчас у них есть список. Поскольку они милиция, они стараются — я имею в виду сейчас департамент, верхушку, — держаться ближе к УК, так им понятнее и меньше нареканий с разных сторон. Они составили список статей УК, которые, как им кажется, имеют к данным расследованиям отношение. Этот список несколько шире, чем можно было бы предположить, в нем около двух десятков статей, он у меня есть, по нему ведут мониторинг происходящего и своих оперов направляют заниматься этим расследованием. Сами люди в руководстве департамента публично и не публично говорят, что их приоритет — это насильственные преступления, а всем остальным у них просто нет времени заниматься. Это, естественно, не означает, что они занимаются только насильственными преступлениями. Грубо говоря, на митинге «Солидарности» обязательно будут присутствовать люди из Центра «Э», я про Москву сейчас говорю, но гораздо больше этих же самых сотрудников явится на митинг какого-нибудь «Русского образа», потому что они так выстроили приоритеты.

Выбор приоритетов — дело неформальное: они выбрали для себя такие приоритеты, но это не значит, что они избавлены от необходимости следить за нацболами, анархистами и «Солидарностью», но пока от них начальство не очень требует иного, они могут себе позволить в основном заниматься группировками, которые причастны к серьезной преступной деятельности. Но в большинстве городов нашей большой родины местное руководство центров «Э» такого выбора для себя не сделало. Не знаю, по какой причине, но выбор, который декларирует руководство департамента, на них не распространяется. Поэтому во многих местах фокус внимания совсем другой. И это происходит, я думаю, не потому, что деятели этих центров «заточены» специально на борьбу с оппозицией (в каких-то случаях это можно использовать, но как второстепенную вещь), а в основном они руководствуются просто ленью, потому что заниматься расследованием законспирированной сети опасных группировок, которые могут и ножом пырнуть, им не хочется, это тяжелое дело. Гораздо проще при совершенно тех же результатах по отчетности ходить присматривать за какими-

нибудь левыми активистами, которые, в крайнем случае, матом пошлют. И есть случаи особо выраженные, например, город Новосибирск славится тем, что там центр «Э» занимается чем угодно, только не тем, чем следовало бы.

Есть такой важный сектор «антиэкстремистской» деятельности в нашей стране, как борьба с некоторыми религиозными меньшинствами. Например, со «Свидетелями Иеговы». У нас вся страна в своей правоохранительной части уже год тратит уйму сил на борьбу со «Свидетелями Иеговы». И это странное поветрие, причину которого я не могу для себя установить, охватило всех, и мне уже разные люди в прокуратуре, и в Департаменте по экстремизму говорили, что у них это стоит в приоритетах, что надо со «Свидетелями Иеговы» бороться. Почему это вдруг случилось, я не знаю. Это какое-то неуместное использование антиэкстремистского законодательства и соответствующих структур, но, с другой стороны, это не про политику. Это не преследование оппозиции. Действительно, такое ощущение, что за последний год на «Свидетелей Иеговы» тратится гораздо больше ресурсов, чем на организации типа «Солидарности».

Чем занимаются антиэкстремистские структуры, часто непредсказуемо, то, что они используются как один из элементов политического давления, естественно. Специально ли они для этого созданы? Не думаю.

Т.М. Котляр.

Я спросила, не является ли борьба с нацистскими бандами просто элементом общей политики — давить всю оппозицию, или это некое специально заданное направление? Не попали ли они просто под общую раздачу? Или где-то на уровне прокуратуры или еще где-то осознали, что этим нужно заниматься?

А.М. Верховский.

Что касается того, попали ли нацисты просто в струю общего подавления — отчасти, разумеется, да, они тоже политическая оппозиция и, соответственно, их тоже надо прижать. Насколько это приоритетно, это вопрос. Я думаю, что раньше власти полагали, что радикальные националисты не представляют серьезной угрозы для власти, больше опасаясь «оранжевой революции». Сейчас «оранжевой революции» стали опасаться меньше, а радикальных националистов после Кондопоги стали опасаться больше. Поэтому акценты в политическом контроле, не только в репрессиях, но и в политиче-

ских мерах, которые предпринимаются, явно сместились в ту сторону. Полагаю, что начальство вообще слишком сильно беспокоится по поводу всей нашей оппозиции, вместе взятой, но то, что они сместили фокус в ту сторону, это совершенно ясно, потому что все видят, что в Москве на «русский марш» приходит значительно больше народу, чем на любой демократический митинг.

Т.М. Котляр.

Все помнят скандал в СМИ по поводу учредительного съезда ДПНИ, после чего они были зарегистрированы, хотя в речах на этом съезде говорилось такое, что это 282-я статья, а не регистрация. Об этом много писали в газетах, и только года через два им отменили регистрацию.

А.М. Верховский.

Точнее говоря, ДПНИ не было зарегистрировано. Впрочем, это не имеет значения. ДПНИ в 2007 г. допустило ошибку, решив, что они могут быть настоящей политической оппозицией, стали сильно критиковать Кремль и даже попытались создать партию. После этого на них стали оказывать разнообразное, довольно систематическое давление, в основном не в виде непосредственных репрессий, а всяких иных способов. И организация стала хиреть. Но, на самом деле, надо понимать, что это не организация, которую покинули ее члены, это некое активистское ядро, к которому могут примыкать разные группы. И эти группы, которые примыкали к ядру, переориентировались сейчас на другое ядро, которое под таким мощным давлением не находится. Это гораздо более скромная по размеру и менее известная организации под названием «Русский образ». А ДПНИ – сейчас им плохо, когда они проводят какое-нибудь мероприятие, то собирается несколько человек. Отчасти это связано с тем, что их лидер был осужден по 282-й статье условно. Кстати, я подозреваю, что суд переоценил его высказывания, я бы не стал его осуждать, он не так много наговорил на том митинге, он вообще довольно осторожный человек. Часто так бывает, что людей привлекают за что попало, а не за то, за что было бы правильнее их привлечь. Даже когда пришла установка, можно выбрать более подходящий эпизод. Но выбирают много случаев странных: когда людям, которые наговорили себе на любой срок, допустимый УК, выдвигают какие-то смешные обвинения, и это опять качество правоприменения.

Поскольку господин Белов находится под условным сроком, он, как в свое время Лимонов, вынужден самоустраниться. Он официально ушел с поста председателя организации, потому что законом у нас запрещено, чтобы человек, осужденный за экстремистскую деятельность, возглавлял организацию, даже если она не зарегистрирована. Это просто непосредственная угроза запрета организации. Когда Дмитриевский допустил подобную «оплошность», организация была запрещена. А Белов оплошности не допустил, ушел с поста и теперь нигде не показывается.

Вопрос еще в том, насколько они мирные. Нет, они не мирные. ДПНИ, как и все открыто раскручивающиеся организации такого толка, стараются изобразить из себя уважаемых националистов в духе европейских ультраправых партий, как австрийская Партия свободы, национал-демократы в Германии и т.д. Они сознательно берут себе за образец те партии — и я бы сказал, что, если бы у них это получилось, это было бы даже прогрессом, потому что ультраправые настроения в обществе существуют — и пусть бы они лучше выражались в форме политической партии, чем так, как сейчас. Но у них не получается, потому что на одного умеренного или хотя бы пытающегося вести себя умеренно человека, уже в ближайшем окружении приходится много людей, не оставляющих своей уличной боевой активности.

Поэтому такие организации только на вид, совсем при поверхностном взгляде, могут представляться мирными, на самом деле они таковыми не являются, и упомянутый эпизод учения с гранатометами, о котором я говорил, это была тренировка боевой дружины ДПНИ. Понятно, что они не используют на улице гранатометы, это такая бессмысленная молодежная удаль, но, тем не менее, они не безобидные.

Т.М. Котляр.

Что вам известно про «Русский образ»? Что лучше, ДПНИ или «Русский образ»?

А.М. Верховский.

«Русский образ» — это небольшая группа, существующая несколько лет. Эти люди, сейчас им за 30, видимо, в 1990-е гг, когда были намного моложе, они участвовали в этой уличной расовой войне, как они выражаются, но сейчас, конечно, никто не бегаёт по подворотням, если он старше 25 лет, исключения крайне редки. Они пытались создать более уважаемую

организацию и в этом смысле получили некую поддержку от кого-то сверху. Их пытались выдвигать в качестве умеренной альтернативы, конкурента ДПНИ. И в регионах действительно множество местных националистических активистов перебежало в «Русский образ». Не вступили в него – у него членство очень закрытое, так просто туда не вступишь, – но стали с ним сотрудничать. При этом известно, что люди, которые обвиняются в убийстве Станислава Маркелова, – активисты того же «Русского образа». Понятно, что «Русский образ» их защищает и говорит, что они не виноваты (и я, честно говоря, не могу сказать, что я на 100 процентов уверен, что это именно они его убили). Но, по крайней мере, Никита Тихонов, который обвиняется в том, что стрелял, до этого три года был в розыске за другое убийство, скрывался. То есть они тоже не очень мирные ребята.

Сейчас, после ареста Тихонова, положение таково, что им уже трудно выступать в качестве образца «хороших мальчиков», которые хоть и националисты, но прилично себя ведут, поэтому ситуация стала для них более сложной. Как дальше будут развиваться события, я не знаю.

Реплика.

Сейчас у них подросли 17–18-летние, которые ходят строем на наши пикеты, слушают командира, и чувствуется очень сильная военная организация. Потому что члены наших мирных пакетов в защиту прав мигрантов в одиночку не расходятся – мы всегда уходим в сопровождении ФСБ. И второе направление их работы – они стали отслеживать по Интернету наши публикации, более того, они не просто отслеживают, но оставляют угрожающие записи, сначала я их удаляла, а потом перестала. Что делать с этими угрозами?

А.М. Верховский.

Если угрозы, в Интернете это, не в Интернете – идете в милицию, пишете заявление по статье 119 «угрозы убийством», если так написано. Они будут упираться, и если даже откроют дело, то вероятность того, что они его расследуют, очень маленькая. Но попробовать можно. Не знаю, какие у вас отношения с людьми из центра «Э», везде очень индивидуально, я бы сказал. Можно, в конце концов, при определенном упорстве добиться заведения дела, но никак нельзя добиться его эффективного расследования. Если поговорить неформально не с кем, то эффективного расследования не будет, я не верю. В

какой-то момент, может быть, вам повезет, и начальство, наконец, велит каких-нибудь местных нацистов посадить. Тогда они к вам сами придут и скажут – расскажите, что у вас есть, сейчас мы их за это привлечем хотя бы. Или, что тоже возможно, они привлекут за это, а дальше будут раскручивать остальное. Можно завести дело по угрозам, провести обыск, а там найдется что-нибудь – нормальная милицейская логика.

Вообще, они действительно опасны. Люди, которые выступают непосредственно от «Русского образа», как правило, никогда не позволяют себе говорить ничего подсудного, но с ними сейчас тусуются молодые ребята, это не «Русский образ» непосредственно, это молодежные автономные националисты, как они себя называют. Среди них есть течение «Наци стрейт эйдж». Есть «стрейт эйдж» без «наци» это, скорее, левое субкультурное течение – никаких наркотиков, алкоголя, свободной любви – такое современное молодежное течение. Ведут правильный образ жизни. Есть люди, которые к этому комплексу «не пить, не курить» добавляют еще «держи кровь чистой», то есть не вступай в межрасовые связи. Это и есть «наци стрейт эйдж». Это очень опасная группа, очень насильственная.

ЛДПРовцы редко могут ударить, разве что в нетрезвом виде, а это реальные организованные группы преступников, молодых и очень опасных. Вот они тесно связаны с «Русским образом», это наблюдается во многих регионах. Вы можете у себя заметить, что есть еще движение, тесно связанное с «Русским образом» – «Сопrotивление». Возглавляет его в Питере Роман Зенцов, бывший чемпион мира по боям без правил. Соответственно, он как спортсмен, у которого есть весомый статус в этом смысле, как уважаемый господин ездит по городам и весям, организует спортивные турниры, выступает в спортивной федерации, а тут подъезжают добры молодцы из «Русского образа» и проводят политическую агитацию среди собравшихся. Они же, соответственно, проводят стикер-акции, всю страну уклеили стикерами против алкоголизма, что очень в русле государственной политики, но там – на пять стикеров, что пить плохо, попадается один, что русские должны перестать пить, подняться с колен и победить своих расовых врагов. Это «Сопrotивление» выглядит совсем как мирная организация, за здоровый образ жизни, поэтому у них все нормально получается, у них везде нормальный контакт с властями, и они просто

провозят под своим крылом радикальных националистических «туристов», удачное такое изобретение.

С.А. Ганнушкина.

К нам приходили девочки из какого-то левого движения, которые утверждали, что внедрялись в эти группировки, в ДПНИ, в частности, и узнавали, в частности, откуда средства. И сказали, что эти группировки существуют на деньги строительных компаний, которые и используют труд этих самых мигрантов. Есть ли у вас представления, сведения, что это анти-мигрантское движение финансируется теми, кому выгодно использовать рабский труд?

А.М. Верховский.

Была попытка исследовать этот вопрос. Дело в том, что господин Белов сам работал в строительной компании и был даже совладельцем чего-то строительного в Москве. И, действительно, похоже, что какие-то деньги оттуда извлекались. Я не уверен, что деньги здесь появляются от прагматического интереса пугать мигрантов. У нас в стране достаточно бизнесменов, строительных и не строительных, которые симпатизируют радикально-националистическим идеям и готовы поделиться деньгами. Некоторые известны, но в основном люди этого не афишируют.

Таких людей не может не быть много, достаточно сказать, что в РНЕ в 1990-е гг было, если считать середину 90-х, примерно 15 тыс. человек. И была сильная текучесть кадров. Они, в основном, давно отошли от активной деятельности, за это время они повзрослели: им сейчас от 30 до 40 лет. Многие из них занимают вполне приличные позиции, а взгляды, если они изменили, то в сторону некоторого смягчения, или сохранили те же, но предпочитают жить своей личной жизнью. Однако помочь более активным товарищам — это довольно естественно; есть люди, которые помогают систематически, есть такие, которые время от времени. То есть деньги есть. Когда накрывали Национал-социалистическое общество, на счетах у некоторых людей обнаружили на удивление крупные суммы, при том что сама их деятельность, казалось бы, много не стоит. От безденежья не страдают.

С.А. Ганнушкина.

Какой у них образовательный уровень?

А.М. Верховский.

Отличный, судя по сведениям тех, кто пытался внедряться в среду в исследовательских целях. Вполне средний срез общества. Если эти ребята не школьники по возрасту, то они студенты. А те, кто постарше – вполне благополучные люди – бизнесмены, журналисты. Представление о скинхеде как о «парне с бензоколонки» субкультурно верное. Скинхедское движение, когда зарождалось в Англии, там так тогда и было – парни с рабочих окраин. А у нас оно оказалось не таким, хотя люди с окраин тоже встречаются. Но те персонажи, которых мы видели на скамье подсудимых – другие. До серьезных дел чаще доходят не парни с окраин, а люди с вузовским дипломом или на пути к нему.

С.А. Ганнушкина.

М.Ф. Полякова рассказывала, что она для своей аудитории брала наши книжки, у нее идет три семинара, один из которых – для квалифицированных юристов, там, в частности, присутствуют профессора. Она с ними разговорилась, и они сообщили ей, что правозащитное движение – это движение, направленное против власти. Это «маргиналы, которые жрут гранты» и которым ничего не нужно, кроме как «сделать гадость государству». Она стала их знакомить с нами, предьявлять не «маргиналов», а живых правозащитников, квалифицированных людей, сотрудничающих с государством, в сборнике статей которых присутствует ФМС и т.д. Большая проблема в том, что мы варимся в собственному соку и не научились выходить в народ. Конечно, бессмысленно выходить в народ и дискутировать с тем же Беловым в прямом эфире ТВ. Хотя однажды это удалось, но только один раз. Так получилось, что он предложил отделить Чечню от России колючей проволокой и забором, а я сказала, что это один шаг до независимости, что такой забор называется «граница», а граница – это признание государственности. За эту идею ему здорово влетело, как мне потом сказали. Но это редкий случай, поскольку у них гораздо шире ассортимент механизмов, которыми они владеют в дискуссии. Просто ложь – в первую очередь.

А.М. Верховский.

Дело не только в дискуссиях. Люди, которые реально занимаются преступной деятельностью, с ними никто не работает до того, как они встали на эту тропу. Потому что все образовательные программы по толерантности, о том, как надо любить

друг друга, даже если и делаются не казенным образом, ориентированы на широкую аудиторию. А группы риска — те, кто уже так серьезно заражен предрассудками, их в школьном классе не переубедишь. Если при этом молодой человек еще не взял в руки нож, с такими людьми некому работать. Фактически это могли бы сделать только более умеренные националистические организации: забирать подобных молодых людей к себе и тем минимизировать будущий вред. Но таковых организаций нет, и единственные люди, которые с этими радикалами, будущими преступниками, общаются, это сотрудники милиции, которые, в основном, могут только припугнуть, а это не всегда эффективно.

С.А. Ганнушкина.

Нужно думать. Я понимаю, что не владею этими механизмами и разговаривать с этими людьми не умею. Когда они были моими студентами, мне это удавалось, но сейчас навык утратился.

И.В. Волхонская,

прокурор, представитель прокуратуры

Практика прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав мигрантов

Этой темой мы занялись не вдруг, для нас это одно из постоянных направлений работы, поскольку наиболее массовое нарушение прав граждан допускается именно в этой сфере. В плане прокурорского надзора мы не делаем различий между защитой трудовых прав граждан РФ и иностранных граждан. Никаких различий ни в порядке рассмотрения обращений, ни в порядке проведения проверок нет. И даже статистика, которую я чуть ниже приведу, она тоже в целом по РФ, по территориальному признаку у нас такая статистика ведется.

Как я уже сказала, прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства — это одно из основных направлений нашей работы. Но и прошедший или еще не прошедший экономический кризис внес изменения в нашу работу, и это направление стало приоритетным. Еще в конце 2008 г., в ноябре, Генпрокурор издал указание об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми правительством РФ мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других сек-

торах экономики. В соответствии с этим указанием прокуроры субъектов РФ, транспортные и военные прокуроры ежеквартально проводят проверки соблюдения трудового законодательства, в ходе которых особое внимание уделяется своевременной оплате труда, соблюдению законности при увольнении, особенно в связи с ликвидацией предприятий, сокращением численности штата. Выполнение контролирующими органами в сфере труда обязанностей по защите прав граждан мы тоже проверяем. Обеспечиваем надзор за деятельностью работодателей по своевременному информированию органов миграционной службы о досрочном расторжении договоров с иностранными работниками. Результаты этой работы Генпрокуратура ежеквартально обобщает, по результатам, если мы видим необходимость в усилении какого-то направления, информируем об этом прокуроров. Допустим, в конце 2009 г., по результатам обобщения, мы ориентировали прокуроров на усиление надзора за соблюдением прав в сфере занятости граждан. Каждый раз по результатам этих обобщений информируем президента, направляем информационные письма. Если видим необходимость в корректировке законодательства, у нас нет права законодательной инициативы, но мы имеем право информировать органы, которые обладают таким правом, о необходимости совершенствования закона. Затронув тему этих проверок, я хочу немного рассказать о работе органов прокуратуры. По Конституции мы отнесены к ветви судебной власти. В соответствии с законом, прокуратура — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на нашей территории. В этих целях мы обеспечиваем надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод граждан федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной и законодательной власти субъектов РФ, руководителями некоммерческих и коммерческих организаций, а также за соответствием законам правовых актов, которые ими принимаются. Хочу обратить внимание, что за судом мы не надзираем. Я уже в процессе подготовки получила вопрос и хочу подчеркнуть — за исполнением законов судьями мы не надзираем, там есть свои органы, в частности, квалификационная коллегия, которая рассматривает жалобы на действия судей. Их решения

обжалуются в порядке, предусмотренном соответствующими отраслями законодательства. Наша сфера надзора состоит из двух направлений – проведения плановых проверок (тут все, наверное, понятно, мы их планируем на основании сведений о состоянии законности в целом и на основании актуальности той или иной отрасли законодательства). Ну а поводом к проведению внеплановой проверки служит жалоба конкретного гражданина о нарушении прав, их представителя и публикации в средствах СМИ. Остановившись на порядке рассмотрения обращений, хочу обратить внимание, что на статью 10 Закона о прокуратуре.

Некоторые заявители ставят юридические вопросы и просят разъяснить требования законодательства – мы таких консультаций не даем. В обращении должно быть конкретно указано существо нарушения закона, сведения о должностном лице, которое, по мнению заявителя, допустило то или иное нарушение, ФИО заявителя, его обратный адрес. Анонимные обращения мы тоже не рассматриваем, если только в них не содержатся данные о преступлении. Кроме того, при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют собой иные контролирующие органы. Применительно к порядку рассмотрения обращений при поступлении первичного обращения, если контролирующие органы ранее по нему не принимали решения, мы не вправе направить его для рассмотрения по принадлежности, допустим, в Роструд, если речь идет о нарушении трудовых прав. Либо вышестоящему должностному лицу, если гражданин обжалует решение нижестоящего лица. Как я уже говорила, каких-либо различий в порядке рассмотрения обращения иностранных граждан либо граждан РФ нет. Важным фактором является тот момент, что мы не являемся последней инстанцией, куда гражданин может обратиться за защитой своих прав. Любое наше решение может быть обжаловано в суде, и наше решение также не препятствует гражданину впоследствии обратиться в суд за самостоятельным решением возникшего спора. В ходе проверки прокурор исследует документы и материалы, которые имеют непосредственное отношение к рассмотрению обращения. При необходимости опрашивают должностных лиц по существу жалобы, и дают правовую оценку действиям лиц, на которых возложена обязанность реализовать право гражданина. По результатам проверки при наличии оснований мы применяем меры проку-

рорского реагирования. Наиболее часто встречаемые меры — это внесение представления в орган или должностному лицу, которое уполномочено устранить допущенное нарушение. При получении представления прокурора это должностное лицо (как правило, это руководитель либо его заместитель) обязано в течение месяца принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений, причин этих нарушений или условий, которые им способствуют. А также должно решить вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц. О результатах рассмотрения представления в месячный срок сообщается прокурорам. При выявлении в ходе проверки изданных нормативных актов, противоречащих закону, прокурор приносит на него протест с требованием либо отменить, либо привести в соответствие с законодательством, этого акта полностью или в части. Требования прокурора в этом случае рассматриваются в десятидневный срок.

За 2009 г. наиболее массовые нарушения прав граждан произошли именно в трудовых вопросах. В 2009 г. в этой сфере прокуроры выявили более миллиона нарушений. Это в разы больше, чем в других сферах законодательства. В целях устранения этих нарушений внесены 83 тыс. представлений. Опротестовано 63 тыс. незаконных правовых актов. 58 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности. Это о масштабе этих проверок. В случае, когда нарушения прав и свобод гражданина имеют характер административного правонарушения, прокурор возбуждает соответствующее дело об административном правонарушении, либо передает сообщение об этом в органы, которые уполномочены рассматривать такие дела. 55 тыс. административных производств было возбуждено в ходе проверок о нарушениях трудовых прав. В этом году мы активно ориентируем прокуроров на применение такой меры эффективной воздействия на нарушителей, как дисквалификация. То есть на срок от года до трех лет лишаем руководителей прав руководить этим предприятием, как правило, подпадают под эту меру исполнительные директора, генеральные директора обществ. В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор в письменной форме направляет предостережение о недопустимости нарушения закона. В письме должностное лицо предупреждается, что если оно не предпримет мер, либо допустит это нарушение, то будет в установленном порядке

привлечено к ответственности. В случаях, когда в результате проведенной проверки в действиях должностных лиц, нарушивших трудовое законодательство, усматриваются признаки преступления, прокурор направляет материалы в следственные органы для решения вопросов о возбуждении уголовного дела. По результатам общенадзорных проверок в 2009 г. было возбуждено свыше 1 тыс. уголовных дел. Здесь, как правило, статья 145, нарушение законодательства о труде, или 145-прим. — невыплата заработной платы. Эта статистика — тысяча уголовных дел, — отражает только дела, которые возбуждены по материалам прокуроров. Сюда не входят дела, которые непосредственно возбуждаются следственными органами. Наши обобщения показали, что предпринимаемые в отношении руководителей меры, даже по привлечению к уголовной ответственности, не всегда достаточно эффективны и не всегда приводят к устранению нарушений прав граждан. Одну из причин этого мы видим в том, что фактически все наиболее значимые финансовые и производственные вопросы решаются собственниками. А в законодательстве у нас отсутствует ответственность собственников за нарушение прав работников. О необходимости решения этой проблемы в конце прошедшего года мы информировали правительство, ждем ответа. Особое место занимают прокуроры в гражданском процессе. До апреля 2009 г. мы могли обратиться в суд с заявлением в защиту прав конкретных работников только в том случае, если этот работник по состоянию здоровья или, допустим, по возрасту, или по другим причинам не может обратиться в суд сам. С апреля 2009 г. внесены изменения в ГПК, наши права в этом плане расширены, и если мы получаем сообщения о нарушении трудовых прав работников и подтверждаются эти сведения, то мы имеем право в отношении любого человека обратиться в суд. Прокурор, который подал заявление, пользуется всеми процессуальными правами, несет все процессуальные обязанности, которые возложены законодательством на истца, за исключением права на заключение мирового соглашения. В случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту прав конкретного человека, рассмотрение дела может продолжаться, если этот человек или его представитель не заявит об отказе от иска. Для примера, в прошедшем году прокурорами предъявлено 520 тыс. исков, как правило, это о взыскании задолженности по зарплате, на сумму 7,5 млрд руб. Как правило, все эти иски, 98%, удовлетворяются.

Затрагивая эту важную тему, хочу обратить ваше внимание на те обстоятельства, которые нужно учитывать при обращении в прокуратуру. Нередко к нам поступают обращения иностранных граждан или общественных организаций в их интересах. Посольства иностранных государств в нашей стране тоже очень часто обращаются с заявлениями о содействии в выплате зарплаты работникам. Причем зачастую эти работники осуществляют у нас трудовую деятельность нелегально, без надлежащего оформления трудовых отношений и получения разрешений на трудовую деятельность. Тут надо отметить, что по Трудовому кодексу трудовые отношения — это соглашение между работником и работодателем об осуществлении трудовой функции. И как в любом соглашении, соглашение — это дело добровольное. Если работник не согласен с тем, что какой-то недобросовестный работодатель не хочет оформлять с ним трудовые отношения, он вправе на этом настаивать и даже обжаловать в суде. И конечно, в этом случае лучше отказаться от осуществления трудовых отношений, ведь следует иметь в виду, что потом очень сложно будет доказать их наличие. При отсутствии трудового или гражданско-правового договора наличие этих правоотношений может быть установлено в суде. Поскольку органы прокуратуры — это не орган по рассмотрению споров, в отличие от суда, то отсутствие документального подтверждения трудовой деятельности влечет за собой невозможность для прокурора обратиться в суд или потребовать устранения нарушения прав работника. При возможности документального подтверждения этих фактов во внесудебном порядке иностранные граждане вправе обратиться, когда уже рассмотрением этих жалоб занимаются органы Роструда и прокуратура. На основании практики хочу рассказать, как раз по результатам этих обобщений, которые мы проводим по финансовому кризису, анализ результатов проверок показывает, что наиболее многочисленные нарушения прав работников допускаются сейчас при увольнении в связи с ликвидацией предприятия или сокращения численности. Вопреки требованию уголовного законодательства эта процедура проводится без предупреждения работников о предстоящем увольнении, без предложения имеющихся вакантных мест, без учета мнения профсоюзной организации. Нередко работников вынуждают уволиться по так называемому собственному желанию, по соглашению сторон, а также под угрозой увольнения застав-

ляют заключать срочные трудовые договоры. Допустим, на одном из предприятий Иркутской области прокурор выявил 159 работников, которые расторгли трудовые договоры, заключенные на неопределенный срок по соглашению сторон, без каких-либо дополнительных выплат. 73 работника были вновь приняты на условиях срочного трудового договора. Такая практика используется недобросовестными работодателями, поскольку она позволяет избежать расходов на выплату гарантий и компенсаций и увольнений. Распространены факты нарушения трудового законодательства при переходе предприятия на режим сокращенного рабочего времени: в нарушение норм законодательства руководители хозяйствующих субъектов, не сокращая штатную численность, переводят их на режим сокращенной рабочей недели, отправляют в отпуска без сохранения заработной платы. В установленном порядке не производится оплата времени простоя. В нарушение законодательства законодатели не уведомляют службы занятости о предстоящем сокращении, о переводе работников на неполное рабочее время, не предоставляют сведения о наличии вакантных мест. На фоне этих проверок мы тоже проверяем деятельность и государственных инспекций труда по защите прав граждан. И надо сказать, что с учетом этих нарушений их деятельность не всегда соответствует возложенным на них обязанностям. Проводимые ими проверки зачастую формальны, по их результатам не принимаются исчерпывающие меры к фактическому устранению нарушений прав граждан. Не привлекаются к ответственности виновные лица. Не осуществляется должный контроль за исполнением требований внесенных ими предписаний. Слабо применяется эффективная мера наказания — дисквалификация. Не принимаются меры к взысканию наложенных штрафов. При выявлении в действиях лиц признаков преступления материалы следственных органов это тоже не направляют.

В прошлом году, в июле—августе, с привлечением прокуроров ряда субъектов, а также с участием территориальных органов ФМС, органов Роструда, органов внутренних дел прокуроры провели проверку выполнения трудового и миграционного законодательства работодателями, использующими иностранную рабочую силу. Результаты проверки показали, что в деятельности этих работодателей имеются грубые нарушения законодательства о порядке привлечения иностранных работ-

ников. В нарушение требований законодательства законодатель привлекают для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Россию в порядке, не требующем получения визы, без обязательного уведомления миграционной службы, органа занятости в соответствующем субъекте, налоговые органы также не уведомляются о привлечении к труду иностранных работников. Выявлены многочисленные факты использования работодателями работников для трудовой деятельности по профессиям из субъектов, которые не указываются в разрешениях на привлечение иностранных работников. Как правило, при получении разрешения работодатели заявляют о потребности в неквалифицированном труде, тогда как фактически эти лица привлекаются к работе, которая требует различной степени квалификации. Даже если говорить о строительных или ремонтных специальностях, которые сейчас распространены. Повсеместно допускается привлечение к труду иностранных работников без предварительного получения разрешений. Работодателями привлекаются к работе лица, не имеющие разрешения на работу, не обеспечивается получение ими этих разрешений. Не предоставляются документы, необходимые для регистрации по месту пребывания. Органы миграционной службы не уведомляются работодателями о досрочном расторжении трудовых договоров, о самовольном оставлении работниками мест их работы. Не соблюдается обязанность содействовать выезду иностранному работнику по окончании срока действия трудового договора. О нарушениях трудовых прав я выше уже сказала, какой спектр допускается. Ничего нового эта проверка не показала, по-прежнему эти нарушения продолжают иметь место, причем на всех стадиях трудовой деятельности с момента принятия на работу и до ее окончания. Регулярно прокуроры вскрывают факты при выходе на место проживания работников в нежилых помещениях, по месту работы, которое не отвечает ни санитарным требованиям, ни требованиям пожарной безопасности. Бесправное положение мигрантов приводит не только к нарушению их прав, но и порождает коррупцию в подразделениях контролирующих органов. Основными причинами и условиями, способствующими совершению этих должностных преступлений, мы считаем значительное число иностранцев, которые нелегально приезжают в Россию, терпимое отношение общества к этим фактам и подстрекательство,

пособничество в виде дачи взяток. С учетом характера и частоты выявляемых нарушений, мы ориентируем сотрудников миграционных органов, контролирующих органов, Роструда не на выявление незаконно находящихся здесь мигрантов и не на привлечение их к ответственности, а на привлечение к ответственности работодателя, который допускает это положение, и фирм, которые занимаются организацией трудовой деятельности без надлежащих разрешений. И защищаем права тех лиц, которые легально прибыли в Россию и хотят здесь легально заработать. Это, пожалуй, приоритетное направление, об основных стадиях которого я рассказала. Я слышала ваш вопрос об экстрадиции, но, к сожалению, это другое направление, я этим не занимаюсь.

Т.М. Котляр.

Вы сказали, что прокуратура может направить жалобу вышестоящим должностным лицам, либо в Роструд, в качестве примера. Просит ли при этом прокуратура сообщить в установленный срок результаты рассмотрения этой жалобы не только заявителю, но и в прокуратуру? Потому что, когда мою жалобу направляют куда-либо, но нет указания сообщить о решении также и в прокуратуру, то я это воспринимаю однозначно: прокуратура жалобу направляет на рассмотрение, но сама она в том, что в ней написано, никаких нарушений закона не видит, и поэтому ей не интересно – отвечайте что хотите заявителю. Каковы правила здесь?

И.В. Волхонская.

Правил единых нет. Обычно, по нашей практике, все жалобы попадают в наш отдел. Если обращение первично, если вообще не принималось решение ни на каких стадиях, никакими контролирующими органами, мы направляем его без контроля. Это не означает, что мы не видим нарушений закона. Мы так делаем по той простой причине, что проверку нарушения закона мы не проводили и не можем делать вывод только на основании заявления – надо разбираться в каждом конкретном случае. Если решение принимал какой-то руководитель, как правило, мы берем на контроль.

Т.М. Котляр.

Я понимаю законность направления для рассмотрения заявление в тот орган, который может принять решение. В том числе законность направления из прокуратуры. Я говорю о том,

что в конце письма иногда написано «просим сообщить заявителю и в прокуратуру», а иногда прокуратура так не пишет — и сразу я, и тот, кто получает заявление на проверку, воспринимает эту жалобу как не заслуживающую внимания. Тут нет нарушений, прокуратуре не интересен результат рассмотрения.

И.В. Волхонская.

Нет, это не так. Это означает лишь то, что сначала решение должен принять орган, на который непосредственно возложен контроль.

Т.М. Котляр.

В этом случае получает ли прокуратура ответ на такое письмо от того органа, в который было направлено обращение?

И.В. Волхонская.

Если мы не просим сообщить нам о результатах, то и не сообщают.

Вопрос.

Вы говорите, что в каких-то случаях вы направляете обращение в Роструд. В каких случаях это происходит?

И.В. Волхонская.

Если речь идет о нарушениях трудового законодательства. В соответствии с компетенцией Роструда, которая определена их положениями, там перечислены отрасли, которыми они занимаются. Это все, начиная от приема, и заканчивая увольнением.

Вопрос.

То есть в любых случаях, когда есть нарушения трудового законодательства, вы переадресуете это письмо в Роструд?

И.В. Волхонская.

Нет, мы не переадресуем, но мы можем это сделать, если они не принимали решение.

Вопрос.

Я хочу пояснений, поскольку я отвечаю за проект помощи трудовым мигрантам. Во всех случаях следует обращаться сначала в Роструд, а потом в прокуратуру, в случае если Роструд не принял мер? Мы можем направить обращение и туда и сюда, или в каких-то случаях правильнее обратиться в прокуратуру и не обращаться в Роструд?

И.В. Волхонская.

Выбор за вами, вы можете и туда, и туда направить. Но контролирующая деятельность Роструда тоже велика. Мы не всегда имеем возможность выйти на места, в какое-то предприятие, а они, как правило, всегда выходят. И зачастую результативно. Почему бы нам не использовать эту меру?

Вопрос.

Чтобы нам не удлинять процесс, чтобы быстрее получить результат, в каких случаях правильнее обратиться в Роструд в первую очередь, а в каких – в прокуратуру?

И.В. Волхонская.

Единых правил нет, на ваш выбор.

Вопрос.

Вы приводили интересную статистику, но она касается в целом нарушения трудового законодательства. А есть ли возможность выделить в статистике случаи нарушения прав трудовых мигрантов? Например, тысяча уголовных дел, есть ли информация о том, какая часть из этих дел касалась мигрантов?

И.В. Волхонская.

Нет. Отдельной статистики не ведется.

Вопрос.

Мы постоянно сталкиваемся с тем, что у иностранных рабочих, в какой-то степени по вине работодателя, не оформлены трудовые отношения, гражданско-правовые договоры. Правильно ли я поняла, что если не существует в виде трудового соглашения подтверждения наличия трудовых отношений, то не имеет смысла обращаться ни в прокуратуру, ни в Роструд?

И.В. Волхонская.

За Роструд я не готова сейчас ответить, не знаю, как они в этом случае устанавливают факт наличия трудовых отношений, а в прокуратуре мы ничего сделать не сможем, мы не устанавливаем факты.

Вопрос.

Если, например, нет трудового соглашения, но есть какие-то другие связывающие работника с работодателем подтверждения в виде пропусков или каких-то других документальных подтверждений?

И.В. Волхонская.

Можете, да, много таких случаев, когда нет трудового договора, но есть разрешение на работу, которое оформляла именно эта организация, есть даже ведомость расчетно-платежная. Конечно, в таком случае мы еще вменяем работодателю и то, что он не оформил надлежащим образом трудовой договор.

Вопрос.

В том случае, когда трудовой договор не оформлен, по поводу того, что работодатель нарушил требование законодательства оформить трудовые отношения, можно обращаться в прокуратуру?

И.В. Волхонская.

Если есть иные сведения, подтверждающие данную ситуацию, то – да.

Т.М. Когляр.

По поводу эффективности прокурорского надзора за нарушениями прав трудовых мигрантов. Обычная ситуация, когда в строительных фирмах или где-то еще люди работают, граждане России или трудовые мигранты, а с ними не заключен трудовой договор. И им не выплачивают заработанные деньги. Считать ли это гражданско-правовыми или же трудовыми отношениями, сейчас неважно. Обычный гражданин России в этом случае может обратиться в прокуратуру, которая скажет – идите в суд, потом пойти в суд и получить заработанные деньги. Трудовой мигрант, обратившийся в таком случае в прокуратуру, автоматически попадает и в ведение ФМС, а там находят какие-то нарушения с его стороны, например, он выполняет работу без заключенного трудового договора, хотя это не от него зависело, живет не по месту регистрации. В результате, вместо того чтобы его права были защищены и он получил бы зарплату, его выдворяют из России. И в чем тогда смысл обращения в прокуратуру по защите трудовых прав мигрантов? Чтобы их депортировали из России? В чем заключается помощь? Будут ли их права защищены или, наоборот, это приведет к тому, что за нарушения работодателя расплатятся мигранты? Это существенный вопрос для нас.

И.В. Волхонская.

Я уже сказала, что если человек нелегально прибыл, мы не сможем защитить его права. А если любой государственный орган выявляет нарушения, от кого бы они ни исходили, мы

обязаны на них отреагировать. Поэтому, конечно, не исключается возможность, что если мы устанавливаем нелегальное пребывание в России какой-либо группы иностранцев, мы обязаны информировать миграционные органы, чтобы те приняли соответствующие меры.

Т.М. Котляр.

Но вся эта «нелегальность» — по вине работодателей. Человек легально прибыл, ему обещали помочь все оформить. Он, как зачастую это практикуется, самостоятельно получил разрешение на работу. А работодатель и не думал ничего оформлять и поставил своих работников в положение нелегально работающих трудовых мигрантов. Они становятся нарушителями не по своей вине, это от них никак не зависело. И когда начинает этим заниматься прокуратура, их права никак не восстанавливаются, а наоборот, еще более ущемляются.

И.В. Волхонская.

Я не согласна с тем, что вины работника в этом случае нет. Он прекрасно понимает, что едет в другую страну, что нужны разрешительные документы, будь то подтверждающие законность пребывания или законность осуществления трудовой деятельности. Как я уже говорила, в любом соглашении обе стороны имеют равные права и обязанности. Если работодатель нарушил условия, по которым он приглашает сюда, обращайтесь сразу и говорите, что работодатель вас обманул. Не надо дожидаться окончания работы, увольнения, выезда или нарушений прав, чтобы об этом сообщить.

С.А. Ганнушкина.

Это понятно, когда речь идет о профессоре университета. Но когда идет речь о рабочих, то ведь ответственность в какой-то мере определяется и уровнем культуры и развития. Слабая сторона всегда оказывается проигравшей.

И.В. Волхонская.

Все эти моменты должен учесть суд, когда будет налагать административное взыскание.

С.А. Ганнушкина.

Суд это совершенно не интересует. Он видит 18.8 и 18.10 статьи и говорит — на выезд. Кроме прочего, милиция приглашается для того, чтобы осуществить это выдворение, потому что работодатель не хочет платить. А человек не знает своих

прав, это трудно представить себе. Вы идете по улице, видите, написано «булочная», входите в булочную и ожидаете, что вам продадут хлеб. И если потом окажется, что в пакете не хлеб, а что-то другое, то вас нельзя обвинять в том, что вы воспользовались этим заведением и пришли, ведь на нем вывеска была. И предполагается, что кто-то следит за тем, чтобы в булочной продавался хлеб, чтобы были необходимые санитарные условия и т.д. Тут точно так же — человек приезжает без визы, идет по Москве или еще где-то и видит объявление — «Фирма. Разрешение на работу, регистрация». И все видят это объявление, а не только он, и он совершенно в полном убеждении, что идет в официальное заведение, что ему предлагают услугу, которая там объявлена, а в результате он получает фиктивное разрешение на работу, фиктивный штамп в паспорте РВП. У нас сейчас есть уголовное дело: женщина, которая таким способом решила стать гражданкой — она этому всему поверила, потому что есть вывеска, мимо этой фирмы каждый день ходят сотрудники милиции, и этого не может не видеть прокуратура. Женщина поверила, ей поставили штамп, и она пошла за гражданством. Фирма к тому времени уже исчезла. Тогда женщина пошла в ФМС, а там ее задержали, передали в следственный комитет, и сейчас следственные органы возбуждают уголовное дело по факту подделки документов РВП. Но она не сама подделала документы, она жертва совершенно очевидная, при этом следователь ей говорит — вы сознайтесь, вам мало дадут. Будем договариваться. И только когда она пришла с нашим адвокатом, адвокат сказал — нет, не будем договариваться, потому что речь идет о жертве мошенников. Мы в прокуратуру пачками отправляем рекламы этих фирм с телефонами, адресами, где все продается, включая гражданство. Мы отправляем даже распечатки наших телефонных разговоров с этими мошенниками. Мы звоним в эти фирмы и задаем вопросы, будто бы хотим получить российское гражданство. Больше всего меня волнует ответ на вопрос, могу ли я получить санитарную книжку. Ответ — да. А надо ли мне для этого проходить врачей? Ответ — нет, все и так будет. Совсем недавно мы все эти распечатки телефонных бесед отправили в прокуратуру, в ФМС. Знаете, какие мы ответы получаем? Они не могут эти фирмы найти. Мы можем, а они нет. Как с этим бороться, и почему так? Проверяют несчастных мигрантов, отправляют за рубеж, выгоняют вон, а рейдов по этим фирмам нет. А все эти фирмы даже

не скрывают, что работают в связке с какими-то официальными органами, и, когда мы спрашиваем, не фальшивка ли эти документы, они отвечают: «Ну что вы, у нас же связи, мы работаем с таким-то округом, с таким-то отделением ФМС». Все это делается открыто. Можете этот феномен объяснить?

И.В. Волхонская.

У этой проблемы два корня. Первое – наверное, необходимо иностранных граждан более подробно информировать о том, какой порядок существует здесь, в России. То, что мы всегда указываем посольствам в случае подобных обращений. И второе – выявление этих фирм. ФМС и органы прокуратуры ориентированы прежде всего на выявление недобросовестных работодателей. Эти рейды, о которых вы говорите, проводятся регулярно, но делают это не органы прокуратуры, а следственные органы, потому что тут сразу следует проверка в порядке 144, на предмет возбуждения уголовного дела, а мы – не следственный орган, мы орган надзирающий. Поэтому ваши обращения были, скорее всего, направлены в следственные органы, и там уже принимались решения. При получении таких сведений мы должны их направить в следственный орган, для того чтобы там принимали решения на предмет возбуждения уголовного дела.

Реплика.

Я хочу сказать, что в Интернете висят бесконечные списки этих фирм. Я звонила по этим телефонам, берут они умеренную плату. На вопрос, легальная ли это регистрация, отвечают – да, легальная. – «Как же вам удалось решить такую сложную проблему?» – «Да очень просто». – «А что я должна сделать, чтобы получить регистрацию?» – «Вы даете нам свой телефон и диктуете номер паспорта. Наш человек идет в УФМС, за сутки вам оформляют регистрацию, и мы вам звоним. Или наш человек с вами встречается в удобном для нас месте и приносит вам регистрацию». Я спрашиваю, а на что годится эта регистрация? – «На все. Ну, кроме получения гражданства или загранпаспорта». Я еще спросила: «А как вы регистрируете этих людей?» – «Ну, это обычно делают сотрудники миграционной службы», то есть у них все схвачено.

С.А. Ганнушкина.

Но подождите, есть регистрация российских граждан, есть постановка на регистрационный учет. Если речь идет о россий-

ских гражданах — это делается очень просто, мы это выявили очень легко, когда регистрировали чеченца. У вас в квартире может быть виртуальный жилец — вы этого и не заметите. К вам в квартиру могут «подселить», а вашу подпись подделать. У нас просто есть факт, что человек оказался зарегистрирован у какой-то бабушки. Он инвалид и перестал получать пенсию, потому что лежал в больнице. И к бабушке пришли соцработники и сообщили, что у нее зарегистрирован какой-то чеченец. Она сразу представила себе кого-то страшного, с кинжалом, и побежала в милицию. И дальше мы его снимали с крючка. Я с ним ездила и говорила: извините, вы сами этим торгуете, а теперь хотите на него свалить? Не выйдет. И если вы хотите этого инвалида посадить на скамью подсудимых, вы сядете рядом с ним. И дело было закрыто. Совершенно очевидно, что ему продали регистрацию у этой старушки, которая об этом бы и не узнала, если бы сердобольные социальные работники не пришли посмотреть, как живет инвалид.

И.В. Волхонская.

Проблема выявления этих фирм — это проблема следственных органов, потому что это уголовное дело. Повторяю, мы — надзирающий орган. Мы можем обращения только направить для рассмотрения по территориальности в следственный орган. А дальше — надзираем за законностью принимаемых ими решений. Выявление мы поручаем следственным органам.

С.А. Ганнушкина.

А насколько часто удается такую фирму обнаружить?

И.В. Волхонская.

Я не готова сейчас указать статистику следственных органов.

Реплика.

У нас такое уголовное дело есть, в качестве доказательства Светлана Алексеевна рассказывала про эту женщину, которая поставила себе в паспорт штамп через подобную левую фирму, получила РВП, хотя она гражданка Киргизии, и в течение трех месяцев без проблем смогла получить российское гражданство. Но по незнанию она обратилась в фирму, год ходила с РВП, а потом захотела легализоваться. И когда мы пошли на следственные действия и принесли кучу доказательств, что она в организации обращалась, в Генпрокуратуру по поводу этих фирм, которые оказывают «помощь», наши документы приня-

ли, но на этом все и остановилось. По этому делу дело возбуждено не было. Мы никогда не узнаем, кто это сделал, хотя там есть реальные фамилии, имена. Они стоят у каждого метро, представители этих фирм, куда она обращалась, и талончики у нее есть, телефоны. В данном случае речь идет о городе Железнодорожный.

И.В. Волхонская.

Вы можете обратиться в территориальную прокуратуру, чтобы она проверила законность решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Реплика.

Обратились. Следователь звонит мне периодически: ну вы не передумали? Потому что она знает, что паспорта у нее сейчас нет, она иностранная гражданка, когда-то терпение у нее закончится, ей нужно что-то есть.

И.В. Волхонская.

Жалуйтесь на следователя. Там есть сроки. За дознание мы сами имеем право отменить незаконное решение, это, как правило, дела по дознанию, если речь идет о подделке документов либо организации незаконной миграции. По первой части. Тут немного урезаны наши функции по надзору именно за следствием, за предварительным расследованием. Мы можем предложить руководителю следственного органа самому отменить незаконное решение.

Вопрос.

Каковы правовые последствия предостережений, если вы их выносите, и предупреждений?

И.В. Волхонская.

«Предостережение» — нет такой формы реагирования. «Предупреждение» предъявляет прокуратура. «Представление» — это когда уже по факту состоялись нарушения закона, когда мы их уже выявили. Если есть информация о том, что готовится нарушение закона, допустим, руководитель предприятия издал указ об увольнении с такого-то числа, не предупредив об этом, как положено, за два месяца. За месяц он издал приказ об увольнении. Тут уже налицо ситуация, когда могут быть нарушены права граждан. В этом случае мы можем объявить предостережения и разъяснить руководителю порядок законодательства и порядок издания таких приказов, с тем, чтобы он его

привел в соответствие с требованиями законодательства. Если он этого не сделает, тогда будет нести ответственность. Это мера профилактики правонарушений, предупредительная.

Вопрос.

Человек пожаловался в прокуратуру на то, что судья совершил мошенничество, и работник суда совершил мошенничество. Прокуратура такое заявление приняла и после этого дала ответ: мы допросили судью, допросили служащую, они в этом мошенничестве не сознались, поэтому действие не установлено, однако мы вас предупреждаем о том, что вы непреднамеренно сообщили ложные сведения, поэтому мы отказываем в возбуждении уголовного дела против вас. Как же так, человек жалуется, в надежде найти в лице прокуратуры защитника, а ему отвечают, что не только его дело не рассмотрели полностью, не допросили свидетеля, которого он указывал, который мог бы подтвердить его правоту, документы не затребовали и т.д., а вместо этого пишут, что не возбуждают на него уголовного дела.

И.В. Волхонская.

Я думаю, вы имеете в виду следственный комитет при прокуратуре, потому что он такие проверки проводит. Законность их решений мы тоже вправе проверять. Поэтому любую, по вашему мнению, неполноту проверки вы можете обжаловать.

Вопрос.

У нас аналогичная ситуация. Я была вынуждена в Калуге обратиться в УВД по горячей линии. Был задержан иностранный гражданин, который приехал из Московской области к брату, повидать его в тюрьме, и был задержан. Я обратилась по линии доверия УВД Калужской области и получила следующий ответ: «В соответствии с тем, что вы не были предупреждены об ответственности за ложный донос, в отношении вас уголовное дело мы возбуждать не будем». Правомерны ли такие ответы правоохранительных органов?

С.А. Ганнушкина.

В этой фразе звучит угроза. Сначала мне долго рассказывают, что все не так, как мы видели своими глазами, поэтому ничего предпринимать не будут. А заканчивается это — поскольку в вашем тексте присутствует просьба проверить, а не утверждение о факте, в возбуждении уголовного дела по клеве-

те против вас отказано. Кто просил против меня возбуждать уголовное дело? И это присылает прокуратура.

Реплика.

В данном случае писали жалобу в прокуратуру, а ответил следственный орган.

И.В. Волхонская.

Вопрос в том, правомерно ли это разъяснение?

С.А. Ганнушкина.

Для меня это полно комизма. В первый раз я была этим очень удивлена.

Вопрос.

Те сведения, которые содержались в нашем заявлении, при проверке в прокуратуре не подтвердились. Существует ли какой-то механизм, какая-то обязательность, является ли обязательным следствием того, что в результате проверки не подтверждаются сведения, которые мы сообщили в заявлении, необходимость ставить вопрос о том, не следует ли против заявителя возбудить дело по клевете? Есть ли такая связка?

И.В. Волхонская.

Наверное, логично, что если не подтвердились доводы о совершении преступления, то, возможно, кто-то сообщил заведомо ложные сведения.

Реплика.

Раньше этого не было. Но с какого-то момента мы начали получать ответы из прокуратуры с таким добавлением.

С.А. Ганнушкина.

Пришлите нам эти ответы, мы их соберем, отправим Бастрыкину и спросим, что это значит. Когда написано, что отказано, кому отказано.

О.П. Цейтлина.

Нарушение трудовых прав мигрантов приняло катастрофические масштабы. У нас есть сеть магазинов «Пятерочка», она не имеет разрешения на привлечение иностранной рабочей силы. И там работают мигранты, которые имеют разрешения на работу, но оформлены в другую компанию. И им не выплачивают зарплату. То есть они работают какой-то промежуток времени, потом их выгоняют и нанимают новых. Когда мы обратились в прокуратуру, нам сказали, что эта фирма, где они

оформлены, ликвидирована, а «Пятерочка» их не нанимала. Фактически они находятся в торговом зале «Пятерочки», но трудовых отношений с «Пятерочкой» нет. У них трудовые отношения с фирмой по приему граждан. Мы обратились в суд по выплате зарплаты, из 70 заявителей осталось 17, поскольку с ними была проведена беседа, им объясняли, что они незаконно работают, так как якобы они могут работать только в той организации, которая имеет разрешение на привлечение иностранной рабочей силы. В связи с этим несколько вопросов. Первое. Может ли мигрант, имеющий разрешение на работу, работать не только в этой, но и в другой организации, мне хочется услышать, потому что миграционная служба нам громко говорит, что можно работать только в ней, а в законе 115 о правовом положении иностранных граждан такого положения нет. Но, тем не менее, у нас даже есть случай привлечения по этим основаниям к административной ответственности. И второе. Законно ли такое заключение договоров, когда огромная сетевая структура нанимает рабочих, они фактически находятся у нее в торговом помещении, осуществляют функции, но при этом они там якобы не работают? Они «работают» в фирме-однодневке. Фирмы такие появляются, нанимают рабочих, при этом «Пятерочка» говорит, что переводит деньги этой фирме. Законно ли это? А люди вообще ничего не получают, и это не разовая ситуация, это из года в год. И как нам реагировать, если прокуратура сказала, что оснований для вмешательства мер прокурорского реагирования нет.

И.В. Волхонская.

Чтобы ответить на этот вопрос, мне нужно видеть конкретные материалы, и я не могу сейчас сказать, законно или нет. Если прокуратура приняла такое решение, с которым вы не согласны, вы вправе обжаловать вышестоящему прокурору или в суд.

О.П. Цейтлина.

А вообще, когда человека приняли в одну компанию, а он работает в другой, это законно?

И.В. Волхонская.

Надо смотреть документы и обстоятельства. Но если разрешение выдано для работы именно в этой фирме, они не имеют права работать в другой. В разрешении указывается субъект, фирма, в которую привлекается на работу.

О.П. Цейтлина.

Какова позиция прокуратуры? Имеют ли они право работать в одной фирме, если разрешение выдано на другую?

И.В. Волхонская.

Если разрешение выдано для работы в одной фирме, почему они работают в другой?

О.П. Цейтлина.

Питерская ФМС говорит, что они не могут работать в другой фирме. Но по закону 115 они могут работать в другой фирме, потому что разрешение выдается не по фирмам, а по субъектам. А компания-работодатель только уведомляет о том, что у нее есть работники, но они могут работать где угодно. Какова же позиция прокуратуры? Они могут работать в других фирмах или только там, где они получили разрешение?

И.В. Волхонская.

Мне кажется, это зависит от договоров, от разрешения на пребывание в России, там ведь тоже срок выдачи разрешения на пребывание зависит от того, с кем заключен трудовой договор и заключен ли он вообще.

О.П. Цейтлина.

То есть получается, что они могут работать только в той фирме, которая их приглашает на работу?

И.В. Волхонская.

Если они в этом порядке прибыли по приглашению, то конечно. Но тут-то вряд ли.

С.А. Ганнушкина.

Если речь идет о бывших советских гражданах, то разрешение им выдается, они приходят сами и его получают, и они могут работать в той фирме, с которой они заключили договор.

И.В. Волхонская.

Мне сейчас сложно, надо смотреть конкретику.

С.А. Ганнушкина.

Это все находится в стадии серьезных изменений. Придется разбираться заново. Уже внесен законопроект, и готовится законопроект, идет соревнование между ФМС и Минздравсоцразвития, кто этим вообще занимается. В законе не предполагается наличие заявочной кампании.

И.В. Волхонская.

В конце 2009 г. было письмо о мерах по совершенствованию деятельности, там указано, что разрешение на работу выдают только тем иностранцам, кто устраивается к работодателю, участвующему в заявочной кампании. По нашей инициативе они это письмо уже отозвали. До внесения соответствующих изменений в закон.

С.А. Ганнушкина.

Мне в правительственной комиссии коллеги сказали, что я незаконно приняла на работу нашего единственного иностранного работника с Украины. Я возразила, что в законе ничего об этом не сказано. Договор зарегистрировали, в ФМС отнесли, все сделали как полагается.

И.В. Волхонская.

Не мы отозвали, поскольку Ромодановский направлял, он и отозвал.

С.А. Ганнушкина.

Объявляется заявочная кампания, но она информационная. Для определения квот.

Реплика.

У нас был семинар по трудовым мигрантам, и мы задавали аналогичный вопрос. По поводу того, может ли работник работать в другой фирме. И нам конкретно было сказано, что может. И в законе это сказано. Было бы хорошо, если бы не мог, тогда бы не было этих левых фирм, которые участвуют в этих кампаниях и принимают иностранных граждан.

И.В. Волхонская.

В порядке законодательной инициативы я учту это, при переписке с органами, которые имеют это право.

Вопрос.

Возвращаясь к вопросу о разных фирмах. Ведь это обычная уловка, когда существует фирма, которая нанимает людей на работу, но не к себе, у нее нет никакого производства, ничего, но она нанимает людей на работу и передает этих работников другим, она не предполагает их никак использовать, вообще никакой деятельности, и передает их для работы в других организациях, это явно мошенническая схема. Получается, что она никакой полезной функции не несет.

И.В. Волхонская.

Они заключают договоры на подбор кадров, оформление трудовых отношений, потому что это не запрещено законодательством. Таково гражданское законодательство, что оно разрешает такие сделки.

Вопрос.

Не следует ли осмыслить эту ситуацию? Это распространенная и явно мошенническая схема. Понятно, что эту уловку нашли, пользуются. Но совершенно очевидно, что это способ не платить людям, уходить от налогов.

С.А. Ганнушкина.

Мне кажется, что посреднические фирмы, может быть, и могли бы играть полезную роль, если бы они действительно помогали в оформлении документов, как биржи труда находили бы работодателей и т.д. А когда они берут к себе 500 человек якобы для работы, а потом раздают их на стройки, причем зарплату платить будут самой фирме, а будет ли она расплачиваться с этими людьми или не будет, это большой вопрос, а потом в какой-то момент возьмет и просто исчезнет. Конечно, хорошо было бы, чтобы закон такие вещи исключал. У нас были случаи, когда таким образом торговали прислужкой, и в том числе с сексуальными услугами. К нам обратилось консульство Филиппин здесь, в Москве, и наш адвокат освобождал сбежавшую работницу, которую нашли и против которой возбудили уголовное дело за то, что она сбежала. Заявление работодателя, получившего через подобную фирму эту девушку, звучало чудовищно, как если бы в США рабовладелец написал, что от него сбежала рабыня. Он так и пишет, что она не «покинула» рабочее место, а что она «сбежала» и похитила тысячу долларов, а он просит вернуть ее на место и тогда он ее «простит». Нормальный человек может простить прислужку, которая у него украла уже однажды что-то? Довольно странно. В результате удалось эту девушку с крючка снять, она пять дней отсидела, после этого ее освободили, прокурор вел себя прямо как Зевс-громовец, на следователя метал громы и молнии, девушку освободили, но фирма, которая этим занималась и продолжает заниматься, не пострадала и очень активно действует. Фирма называется «Надежные люди», возглавляет ее Солнцева, Натали. Они написали на нас заявление о том, что мы используем незаконный труд. Нас проверили, обнаружили одного работника и составили протокол, что все хорошо и карать нас

не за что. Однако фирма продолжает работать, набирает девушек, которые потом жалуются, что от них требуют не только бесконечной работы, но и сексуальных услуг, что им выплачивается только половина зарплаты. Если бы нанимаемая на работу девушка следила за тем, как составляется договор, то увидела бы, что договор, который она подписала, составлен так, что 500 долл. выплачивается в месяц, а к договору есть приложение (и его она не видела и не подписывала), в котором сказано, что работница получать на руки будет получать всего 250 долл., а остальные — когда она закончит работу, если она за время работы не проштрафится. Такие вот хитрости, а люди попадают в жуткое положение. И государство должно бы следить за тем, чтобы таких вещей не было.

И.В. Волхонская.

В настоящее время это вопрос законодательства, я думаю. Законодателям подумать, как бы сделать так, чтобы отгородить от злоупотреблений максимально.

А.А. Гурьев,

адвокат, г. Лунец

Практика привлечения к труду иностранцев

Проблемы, затронутые в моем выступлении, относятся не столько к оформлению документов, сколько к последствиям процесса, когда в трудовые отношения вступают, с одной стороны, иностранцы, а с другой — работодатели. Должен сказать, что практика этого процесса в основном является отрицательной. Хочу также остановиться на общем положении государственного контроля. Поскольку мне наиболее близка налоговая практика, для начала приведу пример из нее.

Сельскохозяйственному предприятию насчитали достаточно крупную сумму налоговых обязательств в размере 140 млн руб. Находясь в суде, я задал инспектору вопрос — почему вы насчитали именно такую сумму при довольно сомнительных основаниях? На что он ответил — а почему они мало налогов платят? Я говорю — вы же понимаете, что налоговое обязательство, которое вы насчитали, даже если оно правильное, никогда не будет исполнено? То, что вы насчитали, никогда не поступит в бюджет, и ваша работа пойдет в корзину, вы введете

процедуру банкротства, и ничего вам не достанется. На что он ответил – ну и что ж, это не наша задача.

То есть задача государственного контроля – привлечение к ответственности – не соответствует задачам реального исполнения этих обязательств. Знакомясь с материалами судебной арбитражной практики по вопросам привлечения работодателей к ответственности за нарушение правил привлечения и использования иностранной рабочей силы, можно прийти к выводу, что в отдельных случаях правоприменители преследуют цель привлечения к ответственности, но не исполнения административного наказания. Массовость наложения санкций на одно лицо иногда превышает все разумные рамки, хотя формально наличие состава может иметь место. В этом случае последствиями будет являться не желание работодателя исполнить наказание (уплатить штраф), а стремление прекратить осуществление предпринимательской деятельности, например, отказавшись от собственного статуса индивидуального предпринимателя, и начать осуществлять предпринимательскую деятельность, используя статусы иных лиц. В таком случае не достигается такая цель законодательства об административных правонарушениях, как предупреждение (ст. 1.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях, далее «КоАП»), и не достигается исполнение наказания (уплата штрафа).

В качестве примера множественности привлечения к ответственности приведу дела индивидуального предпринимателя Крутелева А.А. об оспаривании постановлений Управления Федеральной миграционной службы России по Калужской области от 23.01.2009 г. о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ – № № А23-369/09, А23-371/09, А23-367/09, А23-366/09, А23-368/09, А23-370/09, А23-372/09 (7 дел). Основанием для привлечения к ответственности явились следующие обстоятельства. 11.11.2008 г. Управлением Федеральной миграционной службы России по Калужской области при проведении мероприятий в целях соблюдения порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории ООО «Заполярье», в помещении швейного цеха по адресу: г. Калуга, п. Мстихино, пер. Прудный, 9, арендованного предпринимателем Крутелевым А.А., установлен факт привлечения предпринимателем к трудовой деятельности в должностях формовщика, швеи и упаковщика граждан Кыргызстана и Узбекистана

при отсутствии у них разрешения на работу на территории Калужской области. В связи с чем было установлено нарушение Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», о чем составлены протоколы об административном правонарушении. Соответствующими постановлениями УФМС России по Калужской области предприниматель привлечен к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ, в виде штрафа в размере 250 тыс. руб. за каждый случай привлечения работника. Решениями Арбитражного суда Калужской области по указанным выше делам в удовлетворении требований предпринимателя об отмене постановления о привлечении к административной ответственности отказано, постановления административного органа оставлены в силе. Постановлениями Двадцатого арбитражного апелляционного суда в удовлетворении апелляционных жалоб Крутелева на решения суда первой инстанции отказано. Постановлениями Федерального арбитражного суда Центрального округа в удовлетворении кассационных жалоб отказано. Определениями Высшего арбитражного суда России в передаче в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации дела № А32-2961/07А-14-159 Арбитражного суда Калужской области для пересмотра в порядке надзора оспариваемых по делу судебных актов отказано.

Общая сумма штрафов, которую должен был уплатить предприниматель, составила 1 млрд 750 тыс. руб. (250 тыс. руб. за каждого из 7 работников). Учитывая значительный размер штрафов, очевидными являются сомнения в том, что он совершил их уплату и продолжил осуществлять деятельность, используя собственный статус предпринимателя. Возникает резонный вопрос — какую задачу разрешил госорган-правоприменитель привлечением предпринимателя к ответственности? Возможным ответом на это вопрос является статистическая отчетность о проделанной работе.

В связи с изложенным следует отметить, что нормы о привлечении к ответственности подлежат корректировке в сторону реальности достижения задач законодательства об административных правонарушениях — превентивной функции. Привлечение к ответственности не должно быть чрезмерным и не должно порождать желание любым способом уклониться от уплаты штрафа.

Несколько слов о действующих международных документах, регулирующих труд мигрантов. Назовем лишь некоторые из них:

– «Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов» (ETS № 93) (заключена в г. Страсбурге 24.11.1977 г.);

– Конвенция № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (принята в г. Женеве 24.06.1975 г. на 60-й сессии Генеральной конференции МОТ);

– Конвенция № 97 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах (пересмотренная в 1949 г.)» (принята в г. Женеве 01.07.1949 г. на 32-й сессии Генеральной конференции МОТ);

– «Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств» (заключена в г. Кишиневе 14.11.2008 г.);

– «Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» (принята 18.12.1990 г. Резолюцией 45/158 на 69-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН);

– Конвенция № 66 Международной организации труда «О вербовке, трудоустройстве и условиях труда трудящихся-мигрантов» (принята в г. Женеве 28.06.1939 г. на 25-й сессии Генеральной конференции МОТ).

Следует отметить, что ни один из поименованных документов сегодня на территории РФ не действует.

Среди документов нелокального международного характера, затрагивающих права мигрантов и действующих на территории РФ, необходимо указать следующие:

– «Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности» (принят в г. Нью-Йорке 15.11.2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН);

– «Конвенция о статусе беженцев» (Глава III) (заключена в г. Женеве 28.07.1951 г.).

Большинство действующих на территории РФ международных документов – это документы Содружества независимых государств:

– «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Российской Федерации, в Республике Узбекистан, и трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Республики Узбекистан, в Российской Федерации» (заключено в г. Ташкенте 04.07.2007 г.);

– «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов» (заключено в г. Москве 28.03.1996 г.);

– «Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам» (заключено в г. Москве 24.09.1993 г.);

– «Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (заключено в г. Москве 15.04.1994 г.).

Документом СНГ, обращающим на себя внимание, является Решение Совета глав правительств СНГ «О Положении об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства – участники Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции», предусматривающее централизованное ведение и использование во взаимных интересах общей базы данных по учету незаконных мигрантов и лиц, въезд которым на территории сторон закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством. (Учет «Запретники»).

Поскольку применение международных документов для защиты трудящихся-мигрантов является специфической и объемной темой, в данном докладе мы коснемся лишь некоторых из них.

Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, подписанное 15 апреля 1994 г., было ратифицировано практически всеми странами СНГ. Соглашение предполагало урегулировать и упростить все процедуры, связанные с трудовыми отношениями внутри

СНГ. Фактически данные задачи, полагаю, не были решены. Соглашение носит более декларативный характер, нежели практический, и не отражает реальности времени, поэтому его нельзя признать достаточно эффективным международным документом, направленным на защиту прав мигрантов. Вместе с тем, в нем есть один замечательный фрагмент, статья 4, о том, что каждая из сторон без легализации признает дипломы и трудовой стаж. Все остальное слабо приемлемо и применимо для сегодняшней ситуации, поскольку предполагает заключение трудового договора и фактически регулирует отношения до момента въезда на территорию государства трудоустройства. Все остальное, как правило, носит диспозитивный характер по отношению к законодательству страны въезда. То есть соглашение не создает действительных гарантий международной правовой защиты, либо предоставляемые ей гарантии являются единичными.

Возвратимся к составам административных правонарушений. Административная ответственность предусмотрена статьями 18.9, 18.10, 18.15, 18.16, 18.17, 19.27 КоАП. Разберем правоприменительную практику некоторых из них. Сегодня, с учетом существующей процедуры привлечения, в защите нуждаются не только работники-мигранты, но и работодатели, привлекающие иностранную рабочую силу. Многие нормальные работодатели желают нанимать иностранцев, в этом нет ничего плохого для них, а некоторые видят в этом приоритетное направление.

Обратимся к конкретным примерам из судебной практики. В части, касающейся привлечения иностранных работников, есть постановление ФАС Московского округа от 19 января 2010 г., дело № А40-66966/09 (заявитель ООО «Москва»), где ООО «Москва» оспаривает факт невыдачи разрешения, а УФМС по Московской области утверждает, что организация не обращалась за квотой. Представляется более очевидным, что работодатель обращался в госорган, иначе бы не последовало обращения в суд. Вместе с тем, организация не представила доказательств своего обращения, что стало одним из оснований отказа в удовлетворении требований.

Зачастую, как ни странно, работодатели страдают от той же проблемы, что и наш контингент — мигранты: они не оставляют письменных следов своих действий. Допустим, они обратились в госорганы, но не сохранили никаких документов, под-

тверждающих факт обращения. Организации-работодатели страдают той же наивностью, что и мигранты, чем делают защиту собственных интересов неэффективной.

Следующий пример касается обращения работодателя в уполномоченный орган субъекта РФ с заявкой о потребности в рабочей силе для замещения вакантных и создаваемых рабочих мест иностранными работниками на 2010 г. Это постановление ФАС Уральского округа от 25 мая 2010 г. по делу № А34-8394/20009. В данном случае ООО «Восход», сельскохозяйственное предприятие, заявило о дополнительной потребности в иностранных работниках – порядка 100 человек из Китая. Ему было отказано, и этот отказ в дальнейшем поддержал суд. Что пишет суд по этому поводу? «Предложения исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ формируются на основе принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов с учетом ситуации на рынке труда. Комиссия исходила из приоритетного использования национальных трудовых ресурсов в ситуации на рынке труда в Курганской области. И, соответственно, сделала обоснованный вывод о наличии возможности удовлетворения потребности общества в рабочей силе за счет региональных трудовых ресурсов». Используя формулировку такого рода, можно отказывать всем и постоянно. То есть, имеется очень широкое усмотрение для принятия решения госорганом, оспаривать которое в силу такой дискреции будет нереально.

Вернемся к положениям статьи 18.10 КоАП, которая переключается с частью 1 статьи 18.15 КоАП. Если проанализировать диспозицию той и другой статьи, формулировки, используемые в ней, чрезмерно противоречат Закону о правовом положении иностранных граждан: «Осуществление иностранным гражданином или ЛБГ трудовой деятельности в РФ без разрешения на работу или патента, если такое разрешение либо патент требуется в соответствии с федеральным законом». То есть ключевым словом, как я полагаю, здесь является «разрешение на работу». Или патент. Следует отметить что, когда федеральный законодатель вносил изменения в Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», он не дал определения термину «патент», чем создал некий правовой вакуум – понятийный аппарат отсутствует. Исходя из системного толкования норм, мы предполагаем, что это некое разрешение, кото-

рое должно быть у иностранного физического лица для осуществления трудовой деятельности на территории РФ у других физических лиц – нанимателей. Если речь идет о разрешении на работу, то это документ, подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление деятельности. То есть субъектами ответственности, в соответствии с диспозицией статьи 18.10 КоАП, являются иностранные граждане или лица без гражданства (ЛБГ), являющиеся иностранными работниками (специальный правовой статус, определяемый законом о правовом положении иностранных граждан).

Разрешение на работу необходимо лишь для тех, у кого нет вида на жительство, соответственно, субъектами ответственности по этой статье не могут быть лица, которые имеют вид на жительство или РВП. Также не может вменяться работодателю совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 18.15 КоАП, если им привлечены иностранные граждане или лица без гражданства, имеющие разрешение на временное проживание или вид на жительство. Есть также ряд лиц, труд которых или его использование могут быть квалифицированы как административное правонарушение, по ст. 18.10 и 18.15 КоАП. Они поименованы в пункте 4 статьи 13 Закона о правовом положении иностранных граждан, это лица:

- 1) постоянно проживающие в Российской Федерации;
- 2) являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию;
- 3) являющиеся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;
- 4) являющиеся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющие монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;
- 5) являющиеся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

6) обучающиеся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющие работы (оказывающие услуги) в течение каникул;

7) обучающиеся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающие в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются;

8) приглашенные в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия преподавательской деятельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях);

9) являющиеся работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, зарегистрированных в Российской Федерации в установленном законодательством порядке, в пределах численности, согласованной при аккредитации указанных представительств уполномоченным аккредитующим органом, на основе принципа взаимности, в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

К этой категории граждан следует также отнести граждан Белоруссии, в соответствии с решением Высшего совета Сообщества Белоруссии и России от 22.06.1996 г., № 4. Практика применения данного решения есть в постановлении ФАС Северо-Кавказского округа от 23 апреля 2009 г. по делу № А32-17738/2008, где привлекли к административной ответственности по статье 18.9 КоАП ООО СМУ «Москонверспром-Юг» в виде штрафа в размере 400 тыс. руб. за то, что у них работал сотрудник из Белоруссии. В данном случае суд кассационной инстанции отменил постановление Управления ФМС по Краснодарскому краю, поскольку усмотрел, что данное решение Высшего совета не было применено судами первой и апелляционной инстанции.

Следующий вопрос связан с квалификацией по статье 18.10 КоАП, это факт оформления или неоформления трудовых отношений с иностранным работником. Верховный суд РФ в постановлении от 12 августа 2010 г. № 25-АД10-13 указал, что факт письменного оформления трудовых отношений не имеет

никакого значения, поскольку важен факт допуска в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг. В связи с этим суд признал привлечение ООО «Ластра» к административной ответственности в виде штрафа законной. Собственно, это полностью укладывается в рамки российского трудового законодательства, и тут ничего удивительного нет. Вместе с тем данную правовую позицию следует учитывать при подготовке к защите, так как подобные аргументы судом не будут приняты во внимание.

По части 1 статьи 18.15 КоАП есть еще одно постановление, где была привлечена производственно-коммерческая фирма «Арк-Плюс» и назначен административный штраф в размере 300 тыс. руб. Суды первой и кассационной инстанций согласились с доводами Общества, постановление было отменено. Данного мнения не разделял Президиум Высшего арбитражного суда РФ от 19 мая 2009 г. № 17066/08. Хочу напомнить, что в системе арбитражных судов в настоящее время фактически действует прецедентная система (действующий термин — «практика является определенной»). Постановление от 19 мая 2009 г. было посвящено случаю, когда по части 1 статьи 18.15 КоАП было оштрафовано предприятие, которое привлекло для работы гражданина, имевшего разрешение на работу на другом предприятии. В данном случае президиум ВАС посчитал, что разрешения на работу должны быть на конкретном предприятии, иное образует состав административного правонарушения. Это пример отрицательной практики, но его необходимо учитывать при осуществлении защиты.

Есть и положительная практика по части 3 статьи 18.15 КоАП. Это постановление Президиума ВАС РФ от 2 февраля 2010 г. № 11773/09, связанное с фактом неуведомления налогового органа о действиях с работником. В данном случае ВАС РФ, отменяя решения нижестоящих судов и удовлетворяя требования общества об отмене постановления о привлечении к административной ответственности, пришел к выводу о том, что у работодателя ООО «ТехСтрой», привлеченного к административной ответственности в виде штрафа в размере 400 тыс. руб., отсутствует обязанность уведомлять налоговый орган о заключении договоров подряда с гражданами Украины. Хотя санкция статьи действительно это предполагает, но публичной обязанности, введенной законом, к примеру, о правовом поло-

жении иностранных граждан либо иным актом, не существует, в связи с чем действия Общества признаны правомерными.

Хотел бы дать рекомендацию. Если вам придется защищать предприятие или работников по указанным составам, следует обратить внимание на процедуру оформления фактов нарушения. В данном случае я хотел бы сослаться на постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 28 декабря 2009 г. по делу № А32-9149/2009, по которому индивидуальный предприниматель Калашян Маджид Качахович оспаривал постановление УФМС по Краснодарскому краю. Данным постановлением он был оштрафован на 800 тыс. руб., ему вменялось административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 18.17 КоАП. Постановление было отменено, когда предприниматель, гражданин Армении, пришел и сказал — я не знаю русского языка. Это очень простой ход, который могут использовать адвокаты при защите иностранных граждан: говорить о незнании русского языка, непредоставлении переводчика, это хороший ход для использования в защите, так как исключает из состава доказательств любые документы, подписанные иностранцем в отсутствие переводчика. Такие действия можно использовать как для защиты по статье 18.10 КоАП, так и для защиты по статье 18.15 КоАП РФ.

Хотелось бы обратить внимание аудитории на такой вопрос, как малозначительность. В арбитражном процессе и в КоАП предусмотрен факт малозначительности административного правонарушения. ВАС РФ указал в пункте 18.1 Постановления Пленума от 02.06.2004 N 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», что квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производится с учетом положений пункта 18 настоящего Постановления применительно к обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния. При этом применение судом положений о малозначительности должно быть мотивировано. В пункте 18 Пленум указал — при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответ-

ственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства в силу частей 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

Следовательно, квалификация правонарушения как малозначительного является исключительно усмотрением суда. Если он считает правонарушение малозначительным, значит, таковым и признает. Не считает – не признает. Есть факты привлечения к ответственности работодателей, связанные с нарушением сроков на один день, казалось бы, незначительным, но в отдельных случаях суды оставляют в силе постановление административных органов, в других случаях считают их малозначительными. По этому поводу можно обратиться к постановлению ФАС Волго-Вятского округа от 21.04.08 г. по делу № А43-26399/2007, где как раз была применена малозначительность. Заявителем было ООО «Континент-Авто», привлеченное к административной ответственности УФМС по Нижегородской области по части 3 статьи 18.15 КоАП в виде штрафа в размере 400 тыс. руб. Решением суда первой инстанции Общество освобождено от административной ответственности в связи с малозначительностью, суд ограничился устным замечанием. Однако, имеются случаи и отказа судов в квалификации правонарушений как малозначительных. Малозначительность подлежит доказыванию.

О вопросе соблюдения порядка оформления. Всем хорошо известно, что нарушение процедуры может являться основанием для признания постановления административного органа незаконным. В этой связи следует обратить внимание на постановление ФАС Северо-Западного округа от 21 декабря 2009 г. по делу № А56-9653/2009. Заявитель – ООО «Петрострой-сервис» было привлечено дважды к административной ответственности по части 1 статьи 18.15 КоАП в виде штрафа в размере 250 тыс. руб. за каждый из случаев. Отменяя постановление административного органа, апелляционный суд признал недопустимыми доказательства, а именно акт проверки, составленный с нарушением регламента проведения проверочных мероприятий по соблюдению положения законодательства в сфере миграции территориальными органами, утвержденного приказом ФМС от 16.01.07 № 10. В настоящее время этот доку-

мент утратил силу. Действует Административный регламент по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, утвержденный приказом МВД РФ № 338, ФМС РФ № 97 от 30.04.2009.

Неоднократно в некоторых постановлениях указывается, что имеет место «слабое» формирование доказательств государственным органом. Имеются случаи, когда у работников, непосредственно привлеченных к труду, не берутся объяснения. Это положительно для целей защиты, потому что тогда факт привлечения не является установленным, так как не подтвержден самим работником. Безусловно, доказывать наличие трудовых отношений с иностранцем можно и иными доказательствами, но это более трудный процесс. Как правило, у работников не берутся копии паспортов, что исключает возможность в последующем достоверно установить личность иностранного работника. Если все-таки указанные документы были получены сотрудниками ФМС, то работнику целесообразно отказаться на этом этапе от дачи объяснений, потому что в дальнейшем в суде его можно допросить как свидетеля и получить от него необходимые показания без давления.

Существуют проблемы, связанные с тем, что проверочные мероприятия проводятся УФМС не самостоятельно, а совместно с органами ФСБ, с ОМОНОм (см., например постановление ФАС Волго-Вятского округа от 14.08.09 по делу № А43-2008/2009), и тогда эти показания, по сути, могут быть получены непроцессуальным способом. В любом случае не лишены возможности дать показания в суде те лица, которые уже дали объяснения ранее.

К числу процессуальных вопросов, на которые следует обратить внимание при защите, относится корреспонденция вменяемого в протоколе правонарушения постановлению о привлечении к административной ответственности. Такого рода случай рассматривается в Постановлении Верховного суда РФ от 3 февраля 2006 г. по делу № 56-ад05-5. Гражданину Армении вменялись правонарушения, предусмотренные частью 2 статьи 18.10 и статьей 18.8 КоАП. В данном случае суд,

отменяя решение нижестоящего суда, указав, что протокол об административном правонарушении содержит лишь сведения о квалификации по одному из нарушений, по второму же протокол не составлялся, производство по делу в установленном порядке не возбуждалось. Соответственно и оснований для привлечения лица к ответственности по второму основанию не имеется.

Говоря о санкциях по статье 18.10 КоАП, следует учесть, что одной из них является административное выдворение правонарушителя. Верховный суд в своем постановлении от 24 января 2006 г. по делу № 18-ад05-13 в очередной раз указал, на необходимость руководствоваться «принципом неразделения семьи». Применение выдворения как административной санкции является невозможным в случае, если, например, правонарушитель находится в браке с гражданкой РФ или имеет детей – граждан РФ.

Важным моментом является оформление дела. Нередко сотрудники ФМС совместно с сотрудниками милиции используют «проверочную закупку» как оперативное мероприятие для установления факта правонарушения. В постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа от 30 сентября 2009 г. по делу № А19-5622/09, возбужденного по заявлению предпринимателя Скокова, привлеченного к административной ответственности УФМС Иркутской области по части 1 статьи 16.16 КоАП в виде штрафа в размере 350 тыс. руб., суд признал, что хотя такое проверочное мероприятие может быть проведено в рамках Закона об оперативно-розыскной деятельности, но его материалы не могут быть использованы в рамках административной процедуры. Исключение этого доказательства влечет недоказанность события вменяемого административного правонарушения.

Миграционная служба не всегда правильно квалифицирует субъект ответственности и привлекает к ответственности ненадлежащее лицо. К числу ошибочного определения миграционной службой субъекта ответственности следует отнести дело № А55-7836/2007 (постановление ФАС Поволжского округа от 8 ноября 2007 г.). В данном случае миграционная служба привлекла к ответственности предпринимателя Осадчую по части 1 статьи 18.16 КоАП в виде штрафа в размере 350 тыс. руб. за привлечение к труду гражданки Киргизии Гапировой. Суд, отменяя постановление административного

органа, указал на факт недоказанности у Гапировой гражданства иного государства, чем Россия.

Не совсем типичная ситуация описана в Постановлении ФАС Поволжского округа от 26 сентября 2007 г. по делу № А55-4980/07. УФМС по Самарской области привлекло ООО «Кинельский рынок» по части 2 статьи 18.16 КоАП РФ в виде штрафа в размере 500 тыс. руб. Диспозиция статьи предполагает ответственность управляющих компаний за то, что они допускают иностранных работников или не регулируют допуск иностранных работников на рынки. Что здесь произошло? Кинельский рынок, на территории которого торгуют индивидуальные предприниматели, привлек внимание ФМС. Сотрудники госоргана пришли в киоск к предпринимателю Маматову и обнаружили в нем иностранного гражданина Мухайминова. Сделав выводы о том, что последний является работником предпринимателя, вменили рынку наличие состава административного правонарушения и привлекли его к ответственности. Суд признал постановление незаконным и отменил по причине отсутствия доказанности факта привлечения предпринимателем к труду иностранного гражданина.

Возвращаясь к оценке доказательств, сформированных миграционной службой в административном деле, следует упомянуть постановление ФАС Северо-Западного округа от 16.06.10г. по делу А56-53401/2009. УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области привлекло к административной ответственности предпринимателя Бадалова по части 1 статьи 18.17 КоАП в виде штрафа в размере 800 тыс. руб. Отменяя постановление административного органа, суд указал, что факт привлечения гражданина Узбекистана Хушвактова к трудовой деятельности предпринимателем Бадаловым для продажи арбузов миграционной службой не доказан. Миграционная служба в качестве доказательства события правонарушения (работы продавцом) представила в суд фотографию гражданина Узбекистана на фоне бахчевых культур. Суд не признал фото надлежащим доказательством в отсутствие видеосъемки. Допрошенный в заседании иностранец факты знакомства с предпринимателем, устройства к нему на работу и получения от него вознаграждения за труд отрицал. Также суд указал, что иностранный гражданин не предупреждался во время проверки об ответственности за дачу заведомо ложных показаний. В

связи с чем суд пришел к выводу о недоказанности события административного правонарушения.

Имеют место случаи, когда постановление не вручается привлеченному лицу. Если вы не получите постановление о штрафе и, соответственно, штраф не оплатите, оно будет направлено приставу. Вы можете его получить от пристава, установите этот факт, и это поможет восстановить срок на обжалование.

Т.М. Котляр.

Происходит все это не так. Составляется протокол, человека просят расписаться здесь и здесь — птички ставят. Он просит копию протокола, ему на руки копию не дают, выдают маленькую бумажку с реквизитами банковского счета, называют размер штрафа и предписывают принести квитанцию, на этом все кончается. Постановление, возможно, где-то потом подписывается, но бумажку выдают на стадии написания протокола. Когда ты начинаешь это обжаловать, в прокуратуру или в вышестоящие ФМС, то получаешь ответ, что он расписался в получении копии протокола на руки. А про постановление — молчок, постановление в тот момент еще не могло существовать. Попробуйте все это обжаловать. Вам не пришлют ни копию протокола, ни постановления. Идешь в суд обжаловать подобную практику, а тебе говорят — вы постановление обжалуйте, а не практику. А практика, тем не менее, безобразная.

Д.А. Алленых.

Есть замечательный пример по Липецку. Ко мне пришли два афганца и рассказали, что были в ФМС, расписались в какой-то бумажке, им выдали квитанцию, где галочка поставлена напротив суммы штрафа, каждому по 2 тыс. руб., им сказали — оплатить и принести квитанцию. Мы с Александром Анатольевичем сделали адвокатский запрос на имя начальника этого отделения ФМС и просим выдать постановление о привлечении к административной ответственности граждан Афганистана для обжалования его в судебном порядке. Афганцы уходят, через два часа звонят нам: «Когда мы пришли, на нас долго смотрели, а потом сказали — идите, мы вас вычеркнули». То есть в ФМС задумались, стоит ли связываться с человеком, за которым стоит адвокат. Чиновники понимают, что их действия незаконны, и когда увидели адвокатский запрос — сразу вычеркнули, не надо ничего платить.

А.А. Гурьев.

Распространена и такая практика, когда протоколы не составляются в момент нарушения, просто выдают квитанции и говорят – «беги, оплачивай», а протокол составляется позже. Точно такая же система в ГИБДД, по некоторым штрафам протоколы составляются после оплаты квитанции. Особенно это касается просроченных техосмотров. Когда приезжаешь, тебе говорят – иди, заплати 100 рублей и приходи с оплаченной квитанцией. Я тебе выдам талон техосмотра. А где же протокол? Протокол после напишешь вместе с постановлением. Таким образом выполняется план.

Рассмотрим еще один пример. Это постановление ФАС Центрального округа от 15 декабря 2009 г. по делу № А23-2105-09. ООО «Объединенные птицефабрики» оспаривали постановление УФМС Калужской области о привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 18.18 КоАП, в виде штрафа в размере 250 тыс. руб. Позиция, которая выражена в данном постановлении, сейчас принята во многих других федеральных округах. Это связано с исчислением срока для привлечения к ответственности по части 1 статьи 18.15, но, собственно, и по всем остальным. Если мы обратим внимание на примечание, которое написано к данной статье, в нем под привлечением к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина или ЛБГ понимается допуск в какой-нибудь форме к выполнению работ или оказанию услуг, либо иное использование труда иностранного гражданина или ЛБГ. На основании данного примечания суды везде пришли к выводу, что срок привлечения по данной статье составляет год. Если трудовой договор заключен год назад, а выявлено это сейчас, то факт привлечения и допуска следует оценивать как год назад, то есть не исчисляется, что каждый день был фактом допуска, а допуск произошел в момент первичного допуска к работе. Допуск носит одномоментный характер. Соответственно, это также можно использовать при защите. Представление суду договора, заключенного более года назад в отношении данного иностранного работника поможет избежать ответственности работодателю.

Я хотел бы обратить внимание на то, что КоАП, в отличие от Уголовного кодекса РФ, не содержит такого понятия как назначение наказания «ниже низшего». Казалось бы, с учетом громадных штрафов данный принцип напрашивается сам собой. Как предприятие, к примеру, являющееся предприятием

малого бизнеса и имеющее выручку 1 млн руб. в год, может быть привлечено к административной ответственности на 800 тыс. руб.? Так вот, данного принципа нет и, видимо, не будет в административном праве, по этому поводу высказался КС в своем определении 16 июля 2009 г. № 919-О-О, принятом по жалобе гражданки Коробейниковой. В нем говорится, что санкции по данным статьям предполагают разбег. То есть от 200 до 800 тыс., и суд должен назначать в пределах этого, а принципа «ниже низшего» в административном праве не должно быть. И никакой аналогии с уголовным правом или уголовным процессом в данном случае проводиться не может. Такая же позиция была высказана в пункте 43.3 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5, Пленума ВАС РФ № 29 от 26.03.2009 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Следующее дело, по сути, может быть модельным для выполнения миграционной службой плана привлечения к ответственности. Установить, являются ли действия инсценированными ФМС или нет, практически невозможно. Предприниматель Шахмурадов был привлечен УФМС по Самарской области к административной ответственности по части 1 статьи 18.15 КоАП в виде штрафа в размере 250 тыс. руб.. Основанием для привлечения к ответственности послужило привлечение предпринимателем гражданина Республики Азербайджан Касумова к трудовой деятельности, при следующих обстоятельствах. Брат оштрафованного предпринимателя свидетельствовал суду, что вместе с братом они поймали машину и договорились за 300 руб. довести мешки до Сухой Самарки, при этом документы у водителя не спрашивали и не проверяли. О том, что это иностранный гражданин, они не знали. Когда приехали на место, овощи, которые они привезли для продажи, выгружали вместе с водителем. В момент разгрузки овощей на рынке миграционная служба составила протокол об административном правонарушении. Решением суда первой инстанции в удовлетворении требований предпринимателя об отмене постановления административного органа было отказано. Постановлениями Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.04.2009 и ФАС Поволжского округа от 07.07.2009 по делу № А55-304/2009 жалобы Шахмурадова оставлены без удовлетворения. Высший арбитражный суд отка-

зал в передаче дела в Президиум для пересмотра в порядке надзора.

Хотелось бы также обратить внимание на постановление от 31 мая 2010 г. Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа по делу № А05-19568/2009 по предприятию «Поморнефтегазгеофизика», привлеченного ОФМС по Ненецкому автономному округу к ответственности в виде административного штрафа в размере 800 тыс. руб. Оно касается применения части 1 статьи 18.17 КоАП, по которой нельзя привлекать работников на отдельные виды производств, где это запрещено. Судом первой инстанции требования были удовлетворены — постановление административного округа было отменено. В дальнейшем ФАС отменил это решение и в удовлетворении требований Общества отказал. Мотивировал следующим: «Общество осуществляет эксплуатацию комплекса, в котором содержатся радиоактивные вещества. Буровые скважины, автомобили КАМАЗ, помещения для планировки скважин, геофизические и др. приборы, хранилища закрытых радионуклеидных источников». Таким образом, если у предприятия есть приборы, в которых содержатся радиоактивные вещества, или автомобили КАМАЗ, то оно может быть оштрафовано на 800 тыс. руб. за то, что привлекло работника на предприятие при наличии запрета. Норма представляется несколько неопределенной, ведь предприятие может состоять из множества подразделений, которые никак не связаны с «запрещенными» веществами и приборами, например, столовая или офис продаж в другом городе. В этой связи привлечение к ответственности по данному составу административного правонарушения представляется чрезмерно широким.

Существуют и иные обстоятельства, на которые необходимо обращать внимание при защите — это и возможность изменения санкции со штрафа на приостановление деятельности (дело № А53-985/2009), изменение размера санкции от максимума к минимуму (дело № А53-668/2007), сопоставление лица, составившего протокол с лицами, проводящими проверку (дело № А18-733/2008) и пр. Более широкий обзор всех проблем привлечения иностранцев к труду невозможно описать в одном выступлении. Следует отметить, что проблемы правоприменения, связанные с обсуждаемой темой, нуждаются в более глубоком исследовании.

В заключение назову еще одну проблему, с которой сталкиваются трудящиеся-мигранты. Это касается рабства. В РФ ратифицирован ряд международных документов по этому вопросу:

– «Конвенция относительно рабства, подписанная в г. Женеве 25 сентября 1926 г., с изменениями, внесенными Протоколом от 7 декабря 1953 г.» (заключена в г. Женеве 25.09.1926 г.);

– «Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работоторговли и институтов и обычаев, сходных с рабством» (заключена в г. Женеве 07.09.1956 г.);

– Конвенция № 29 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» (принята в г. Женеве 28.06.1930 г. на 14-й сессии Генеральной конференции МОТ).

Несмотря на достаточно давнюю историю действия этих документов на территории нашей страны, такое явление как рабство имеет место у нас и в настоящее время. Об этом свидетельствует практика судов общей юрисдикции по применению статьи 127.2 УК – использование рабского труда. Практика по данной статье есть, на уровне Президиума Верховного суда РФ (постановления Президиума от 09.12.2009 № 299п09, от 25.03.2009 № 392-П08), и она касается также социально незащищенной категории – бомжей. Описаны ужасные случаи – привлечение, убийства, эта процедура на потоке. Если мы обратимся к постановлению Президиума и посмотрим, каким образом это доказывалось? Доказывалось исключительно на свидетельских показаниях и больше ни на чем. Хотелось бы, чтобы выявление и пресечение данных преступлений стало более приоритетным для наших правоохранительных органов.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Е. Рябина,

*руководитель программы «Право на убежище»
Института прав человека (Москва)*

От нашего СИЗО – вашей Таштюрьме, или Чьей выдачи из России требуют узбекские власти?*

В последние годы правозащитникам, оказывающим правовую помощь беженцам из государств Центральной Азии, приходится все чаще заниматься защитой своих заявителей от выдачи в страны исхода. Большинство политически мотивированных экстрадиционных запросов по-прежнему приходит в Россию из Узбекистана. Естественно, в таких случаях весьма актуален вопрос: кого мы защищаем – преступников или жертв политических репрессий на религиозной почве? И если считаем своих подопечных жертвами, то почему?

Ответы нетрудно найти, проанализировав содержание статей Уголовного кодекса Республики Узбекистан, наиболее характерных для подобных дел, и практику их применения. Из такого анализа становится очевидным, что уголовное преследование широко используется в Узбекистане для идеологических репрессий.

1. Причины

В течение более чем 10 лет в Узбекистане проводится репрессивная кампания, направленная на подавление религиозной активности, и в первую очередь, среди мусульман. Мониторинг этой кампании позволяет сделать вывод о том, что под видом борьбы с экстремизмом режим стремится искоренить независимость взглядов и убеждений, опасаясь того, что люди с собственным мировосприятием менее подвержены манипулированию ими со стороны властей. В условиях крайне неэффективной экономической и социальной политики, которая низвела огромные массы населения до уровня нищеты, безграмотности и бесправия, возможность жесткого управления становится необходимым условием существования режима. И, соответственно, менее управляемые слои населения воспринимаются руководством страны как угроза собственному благополучию.

Поскольку ислам в Узбекистане исповедует подавляющее большинство населения страны, то, вопреки распространенному мнению, именно мусульмане оказываются в большинстве среди лиц, преследуемых по религиозным мотивам за мнимый (как пра-

* Статья опубликована в Интернете: <http://www.hro.org/node/10079> .

вило!) экстремизм. В скобках — поскольку это не относится непосредственно к теме данного обзора, — стоило бы отметить, что результат этой репрессивной кампании, вполне естественно, оказывается прямо противоположным тому, к которому стремятся ее инициаторы и исполнители: интенсивность распространения взглядов и идей, которые власти считают нежелательными, только растет.

2. Инструменты

Для осуществления репрессий, как правило, используется так называемый «традиционный набор» обвинений, в который в разных сочетаниях входят статьи УК РУз из главы IX «Преступления против Республики Узбекистан» (статья 159), главы XV «Преступления против порядка функционирования органов власти, управления и общественных объединений» (статья 216) и главы XVII «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка» (статьи 242, 244-1, 244-2 и 246). Они могут дополняться и другими статьями, однако, в случае идеологических репрессий в описании инкриминируемых деяний отсутствуют признаки их насильственного характера.

Статья 159. Посягательство на конституционный строй Республики Узбекистан

Публичные призывы к неконституционному изменению существующего государственного строя, захвату власти или отстранению от власти законно избранных или назначенных представителей власти либо к неконституционному нарушению единства территории Республики Узбекистан, а равно изготовление, хранение с целью распространения или распространение материалов такого же содержания — наказываются штрафом до шестисот минимальных размеров заработной платы или лишением свободы на срок до пяти лет.

Насильственные действия, направленные на воспрепятствование законной деятельности конституционных органов власти или замену их непредусмотренными Конституцией параллельными структурами власти, а равно неисполнение в установленный срок решений уполномоченных органов государственной власти о роспуске структур власти, созданных вне порядка, предусмотренного Конституцией Республики Узбекистан, — наказываются штрафом от двухсот до шестисот минимальных размеров заработной платы или лишением свободы от трех до пяти лет.

Деяния, предусмотренные частью первой или второй настоящей статьи, совершенные:

- а) повторно или опасным рецидивистом;
- б) организованной группой или в ее интересах, — наказываются лишением свободы от пяти до десяти лет.

Заговор с целью захвата власти или свержения конституционного строя Республики Узбекистан — наказывается лишением свободы от десяти до двадцати лет. Освобождается от наказания лицо, добровольно сообщившее органам власти о заговоре, в результате чего предпринятыми мерами осуществление заговора было предотвращено.

Чаще всего среди обвинений, предъявленных в Узбекистане лицам, ищущим убежища в России, встречаются части 1, 3 и 4 статьи 159 и практически никогда — ч.2, которая карает за антигосударственные преступления насильственного характера (по крайней мере, в практике работы программы «Право на убежище» Института прав человека, а ранее — программы помощи политическим беженцам из Центральной Азии Комитета «Гражданское содействие», ч.2 ст. 159 не была отмечена). В последние годы Генеральная прокуратура РФ стала приравнивать такие обвинения к ст. 278 УК РФ, которая предусматривает наказание за *«действия, направленные на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Российской Федерации, а равно направленные на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации»*. Отсюда очевидно, что различия касаются основных признаков — насильственного характера деяний, что в 2010 году дважды было отмечено сначала Верховным Судом РФ, а затем и судами субъектов Федерации (см. *«Российский суд признал недопустимость выдачи беженца на пытки в Узбекистан»* [1] и *«Еще одна экстрадиция в Узбекистан отменена российским судом»* [2]). В кассационном определении от 02.11.2010 г. по одному из экстрадиционных дел в отношении гражданина Узбекистана Верховный Суд указал, что в отсутствие этого квалифицирующего признака деяние, согласно российскому законодательству, не может признаваться преступным.

Политический характер «преступлений», за которые предусмотрены наказания по ч.1, ч.3 и ч.4 ст. 159 УК РУз, с очевидностью следует из самой ее формулировки, в которой содержится описание действий, направленных на смену власти или изменение политического устройства государства. При отсутствии в них насилия, эта статья позволяет считать преступной любую политическую деятельность, в которой вопрос о власти всегда является центральным — что и происходит на практике. Особенно явно это усматривается из формулировки ч.4 ст.159 — заговор с целью захвата власти. Не случайно понятие «заговор» отсутствует в уголовном законодательстве РФ — в противном случае любая легитимная оппозиционная деятельность оказывалась бы содержащей состав такого «преступления».

Необходимо также обратить внимание на примечание к ч.4 ст. 159, которое освобождает от ответственности лиц, добровольно

сообщивших о заговоре, тем самым, поощряя добровольную агентурную работу, не исключаящую и таких ее форм, как ложный донос и клевета. В результате, эти явления получили широкое распространение, что вполне закономерно в условиях чрезвычайно развитой коррупции и тотального контроля за умонастроениями среди населения Узбекистана, особенно – за оппозицией, а также за гражданами, регулярно посещающими мечети и соблюдающими мусульманские обряды.

Обвинения по ст. 159 УК РУз практически всегда предъявляются лицам, чьи политические и/или религиозные взгляды власти расценивают как нежелательные. Так, например, эта статья и ряд других были вменены одному из наиболее известных узбекских политэмигрантов – получившему убежище в одной из стран ЕС лидеру оппозиционной демократической партии «Эрк» Мухаммаду Салиху, который на первых президентских выборах в Узбекистане баллотировался наряду с Исламом Каримовым и был достаточно сильным его конкурентом; впоследствии Салиха заочно приговорили к 15,5 годам лишения свободы. По ст. 159 осуждены и братья Салиха – Мухаммад и Рашид Бекжановы, а также многие другие члены оппозиционных движений, в разные годы принимавшие активное участие в общественной и политической деятельности.

Но подавляющее большинство осужденных по ст. 159 УК РУз – это, по разным оценкам, от 6 до 8 тысяч лиц, репрессированных по религиозным мотивам. По свидетельствам беженцев из числа бывших узбекских политзаключенных, в тюрьмах и колониях Узбекистана распространен термин *«стопятьдесятдевяты»* – так называют тех, кто осужден по этой статье. В свою очередь, большинство среди них составляют не совершавшие противоправных деяний мусульмане, чьи религиозные воззрения и способы отправления обрядов, предписанных канонами их религии, власти произвольным образом ассоциируют с принадлежностью к каким-либо религиозным организациям – как реальным, так и мифическим.

Статья 216. Незаконная организация общественных объединений или религиозных организаций

Незаконная организация или возобновление деятельности незаконных общественных объединений или религиозных организаций, а равно активное участие в их деятельности, – наказывается штрафом от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы или арестом до шести месяцев либо лишением свободы до пяти лет.

Эта статья – предмет многолетней и резкой критики узбекского законодательства со стороны международного сообщества. Вместе с Кодексом об административной ответственности

Республики Узбекистан она запрещает деятельность любых незарегистрированных общественных объединений и организаций, что прямо противоречит статье 22 Пакта о гражданских и политических правах и статье 20 Всеобщей Декларации прав человека. С учетом же практики постоянных отказов властей в регистрации независимых общественных и религиозных объединений граждан в Узбекистане, нетрудно убедиться, что уголовно наказуемой в этой стране является любая общественная (политическая, религиозная, правозащитная и т.д.) деятельность.

Как правило, обвинения по ст. 216 УК РУз предъявляются гражданам, участвующим в объединениях и организациях, которые не находятся под прямым запретом, но вызывают у властей определенное недовольство. «Удобство» этой статьи, применяемой избирательно, заключается в том, что она позволяет привлечь к уголовной ответственности практически любого человека, проявляющего общественную активность в любой форме.

Статья 242. Организация преступного сообщества

Организация преступного сообщества, то есть создание или руководство преступным сообществом либо его подразделениями, а равно деятельность, направленная на обеспечение их существования и функционирования, — наказывается лишением свободы от пятнадцати до двадцати лет.

Создание организованной вооруженной группы, а равно руководство группой или участие в ней — наказывается лишением свободы от десяти до пятнадцати лет.

УК РУз не дает определения тому, какое сообщество является преступным — в отличие от УК РФ, определяющего его как созданное «в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких или особо тяжких преступлений». Т.е., и в данном случае норма узбекского уголовного закона содержит в своей формулировке очевидную основу для ее произвольного толкования и применения.

Анализ документов, направляемых в Россию правоохранительными органами Узбекистана вместе с запросами о выдаче лиц, которым ст. 242 УК РУз вменяется в связи с обвинениями в совершении преступлений на религиозной почве (как правило, «в комплекте» со статьями 159, 244-1 и/или 244-2), показывает, что описания инкриминируемых деяний не содержат указаний на применение насилия. Из этого следует, что под преступным сообществом в таких случаях подразумевается сообщество лиц, объединенных практически любой целью или идеей — от совместного отправления религиозных обрядов до, например, совместной благотворительной деятельности (см., например, «Российский суд признал недопустимость выдачи беженца на пытки в Узбекистан» [1]).

В контексте религиозных репрессий, стоит обратить внимание на то, что весьма часто в узбекских обвинительных документах в

качестве таких организаций фигурируют «джамааты», причем, без каких-либо других, определяющих их, эпитетов. Между тем, слово «джамаат» имеет множество значений в языках народов, населяющих Центральную Азию. Крупный французский ученый, профессор Стефан Дюдуаньон, известный в научной среде как один из наиболее глубоких исследователей современного исламского мира, по просьбе программы «Право на убежище» Института прав человека предоставил следующие пояснения по поводу употребления этого слова:

«Термин арабского происхождения «джамаат» — один из наиболее часто употребляемых в настоящее время на территории бывшего СССР для обозначения большого разнообразия организаций самого различного сорта, содержания и масштабов, что делает практически невозможным использование его специалистами. Во-первых, этим термином обычно — и в т.ч., официально, — в Центральной Азии называют местные сельские общины, бывшие колхозы или их части, а в настоящее время — «ядра» экономической и политической жизни. Поэтому термин «джамаат» часто ассоциируется с местными общинами верующих, особенно — когда речь идет о восстановлении или строительстве религиозных сооружений (мест для совершения молитв и т.д.). Также, начиная с 60-х г.г., термин «джамаат» использовался для обозначения профессиональных сетей солидарности (местных или отраслевых), альтернативных официальным производственным структурам. Некоторые из них с 70-х годов стали в разных формах «исламизироваться».

Уместно привести сведения из общедоступных источников, поясняющие значение этого слова в различных контекстах:

Джамаат (от арабского «джамаа») — **общество, коллектив, община.**

Варианты в языках народов Центральной Азии:

жамоат (узб.)

джамоат (узб., тадж.)

жамаат (кырг., каз.)

Кыргызско-русский словарь [3]:

жамаат — община, общество;

жамаат кон — селиться рядом, сообща;

жамаат кондур — заставить селиться рядом;

агаиндер жамаат! (обращение) — почтенные!;

жар-жамаат — компания близких людей; тесный круг людей.

27.12.2004 г. Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики принят Закон «О жамаатах (общинах) и их объединениях [4]», в соответствии со ст. 1 которого:

«жамаат (община) — форма организации местного самоуправ-

ления, представляющая собой добровольное объединение членов местных сообществ, проживающих на территории одной улицы, квартала или другого территориального образования села или города для совместного решения дел местного значения и под свою ответственность».

В Таджикистане джамоат – также орган местного самоуправления. Ст. 78 Конституции Республики Таджикистан [5] гласит: «Органом самоуправления поселка и села является джамоат, порядок образования, полномочия и деятельность которого регулируется законом».

Таким образом, словосочетание организация «джамаат» (жамаат, джамоат) в светской терминологии означает объединение граждан по территориальному или производственному признаку.

В религиозном контексте:

джамаат – объединение группы мусульман с целью совместного изучения ислама, совершения религиозных обрядов, взаимопомощи, регулярного общения между собой и т. п. Джамаат может объединять различное количество верующих, посещающих одну и ту же мечеть. Объединение может создаваться как по территориальному принципу, так и основываясь на особенностях толкования религиозных догм представителями различных направлений ислама. Руководит джамаатом имам (знарок обрядовой стороны ислама). Имам может иметь одного или нескольких помощников – в зависимости от количества верующих в общине. При отсутствии мечети члены джамаата могут собираться для отправления мусульманских обрядов в любом чистом, неокрашенном помещении. (Википедия [6]).

Джамаат намаз – намаз, совершаемый коллективно, т.е. в джамаате (© FALAQ.RU 2009-2010 [7]).

Термин «Джамаат» в различных сочетаниях присутствует в названиях целого ряда мусульманских организаций, в т.ч., входящих списки запрещенных (РФ [8], США [9], ООН [10]) в связи с признанием их террористическими. Однако во всех без исключения вышеуказанных случаях слово «джамаат» сопровождается иными религиозными и географическими терминами.

Отсюда очевидно, что самостоятельное использование этого термина в качестве названия организации невозможно, т.к. не позволяет ее идентифицировать – аналогично тому, как термины «партия» или «движение», также обозначающие сообщество индивидуумов с общими интересами, недостаточны для обозначения какой-либо определенной структуры.

Таким образом, участие лица в религиозной организации «джамаат» без указания иных, идентифицирующих ее, признаков –

полного названия, руководящего органа, лидеров, ссылок на осуществленные ею акции и т.д., — означает исключительно принадлежность его к группе мусульман, совместно практикующих свою религию, и ничего более. Соответственно, и уголовное преследование за участие в такой «организации» представляет собой не что иное, как репрессии по религиозному признаку.

Статья 244-1. Изготовление или распространение материалов, содержащих угрозу общественной безопасности и общественному порядку

Изготовление или хранение с целью распространения материалов, содержащих идеи религиозного экстремизма, сепаратизма и фундаментализма, призывы к погромам или насильственному выселению граждан либо направленных на создание паники среди населения, совершенное после применения административного взыскания за такие же действия, — наказывается штрафом от двухсот до четырехсот минимальных размеров заработной платы или исправительными работами до трех лет либо арестом до шести месяцев или лишением свободы до трех лет.

Распространение в любой форме сведений и материалов, содержащих идеи религиозного экстремизма, сепаратизма и фундаментализма, призывы к погромам или насильственному выселению граждан либо направленных на создание паники среди населения, а равно использование религии в целях нарушения гражданского согласия, распространения клеветнических, дестабилизирующих обстановку измышлений и совершения иных деяний, направленных против установленных правил поведения в обществе и общественной безопасности, —

наказывается штрафом от трехсот до четырехсот минимальных размеров заработной платы или арестом до шести месяцев либо лишением свободы от трех до пяти лет.

Действия, предусмотренные частью первой или второй настоящей статьи, совершенные:

- а) по предварительному сговору или группой лиц;
- б) с использованием служебного положения;
- в) с использованием финансовой или иной материальной помощи, полученной от религиозных организаций, а также от иностранных государств, организаций и граждан, — наказываются лишением свободы от пяти до восьми лет.

Статья 244-2. Создание, руководство, участие в религиозных экстремистских, сепаратистских, фундаменталистских или иных запрещенных организациях

Создание, руководство, участие в религиозных экстремистских, сепаратистских, фундаменталистских или иных

запрещенных организациях — наказывается лишением свободы от пяти до пятнадцати лет.

Те же действия, повлекшие тяжкие последствия, — наказываются лишением свободы от пятнадцати до двадцати лет.

Лицо освобождается от ответственности за преступление, предусмотренное частью первой настоящей статьи, если оно добровольно сообщило о существовании запрещенных организаций и способствовало раскрытию преступления.

Статья 246. Контрабанда

Контрабанда, то есть перемещение через таможенную границу Республики Узбекистан помимо или с сокрытием от таможенного контроля либо с обманным использованием документации или средств таможенной идентификации, либо сопряженное с недекларированием или декларированием не своим наименованием сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, радиоактивных, взрывчатых веществ, взрывных устройств, вооружения, огнестрельного оружия или боеприпасов, а равно наркотических средств или психотропных веществ, либо материалов, пропагандирующих религиозный экстремизм, сепаратизм и фундаментализм, — наказывается лишением свободы от пяти до десяти лет.

Контрабанда ядерного, химического, биологического и других видов оружия массового уничтожения, материалов и оборудования, которые заведомо могут быть использованы при его создании, а равно наркотических средств или психотропных веществ, в крупных размерах — наказывается лишением свободы от десяти до двадцати лет.

Эти 3 статьи также используются для уголовного преследования лиц по религиозному признаку. Здесь необходимо, в первую очередь, обратить внимание на то, что среди деяний, за которые они предусматривается наказания, фигурирует религиозный фундаментализм.

Между тем, философский словарь [11] определяет религиозный фундаментализм следующим образом:

«В широком смысле: установка религиозного сознания на буквалистское истолкование текстов священных книг, неизменность догматики, сочетающаяся с приверженностью к консервативному социально-политическому строю. Ф.р. представляет собой негативную реакцию на процесс секуляризации и демократизации общества, на научную, рационалистическую методологию исследования религии как специфической формы культуры. Эта тенденция наиболее отчетливо проявляется в теизме иудаизма, христианства, ислама, имеет свои аналоги и в др. религиях (индуизме, буддизме, зороастризме, конфуциан-

стве и т.д.). Ф.р. воинственно утверждает абсолютный авторитет Божественного откровения, выраженного в Священном Писании, Коране и иных канонических религиозных текстах (Талмуд, Священное Предание, законы шариата). В узком смысле: межконфессиональное течение в амер. протестантизме, возникшее в канун 20 в. как ответ на распространение христианского модернизма и либерального богословия».

Т.е., статьи 244-1, 244-2 и 246 УК РУз предусматривают наказание в виде лишения свободы, в т.ч., за систему взглядов — за «установку религиозного сознания» (какой бы она ни была), а не за «виновно совершенное общественно опасное деяние», как определяется понятие преступления в ст. 14 УК РФ.

Кроме того, примечание к ст. 244-2, устанавливающее условия освобождения от наказания, обладает той же особенностью и влечет те же последствия, что и примечание к ст. 159 (см. выше): способствует широкому распространению доносительства и клеветы (сравн. с российской правовой нормой, указанной в примечаниях к статьям 282-1 и 282-2 УК РФ, об освобождении от ответственности лиц, добровольно прекративших участие в деятельности экстремистской организации, если в их действиях не содержится иного состава преступления).

3. Технология

Необходимо отметить отличительную черту подхода узбекских властей к борьбе с распространением религиозного экстремизма — непропорциональное применение силовых методов, которые государство использует с особой жестокостью как против членов реальных экстремистских организаций, так и против лиц, только лишь, подозреваемых в таком членстве, и зачастую — безосновательно. Причем, в данном контексте следует учитывать большую степень инерционности узбекского правоприменительного механизма. Она проявляется в том, что практически любое лицо, обоснованно или нет, поставленное однажды на профилактический учет по подозрениям в причастности к запрещенной религиозной и/или политической деятельности, впоследствии практически неизбежно будет привлечено к уголовной ответственности. В подавляющем большинстве случаев это происходит независимо от того, принимал ли обвиняемый участие в такой деятельности, или просто интересовался соответствующими идеями для того, чтобы определить свое отношение к ним, либо даже не делал ни того, ни другого, а просто исполнял обряды, предписанные своей религией, и/или оказался жертвой навета; если же участвовал в этой деятельности, то продолжает ли ее к моменту предъявления обвинений, или добровольно прекратил, в т.ч., задолго до возбуждения уголовного преследования.

Таким образом, в данной сфере узбекская правоприменительная практика не проводит каких-либо различий между, с одной стороны, совершением противоправных деяний, а с другой стороны — нежелательными для властей взглядами и идеями, которыми лицо интересуется, литературой, которую оно может хранить для личного пользования и/или изучать, не занимаясь ее распространением.

4. Характерные признаки фабрикации обвинений в случаях уголовного преследования по религиозным мотивам

Вменение хранения и/или распространения аудиозаписей проповедей и книг Обидхона Назарова¹, Абдували Мирзаева² или/или книг и видеозаписей похорон Мухаммадрафика Камалова³.

Упомянутый выше профессор, г-н С. Дюдуаньон так охарактеризовал взгляды и причины популярности А. Мирзаева и М. Камалова:

«Абдували-кори Мирзаев и Мухаммадрафик Камалов были (до их устранения) ведущими фигурами в т.н. реформистском исламе в постсоветской Центральной Азии. Наследники таких фигур, как Казы Абдурашид Мусабеков (религиозный лидер Таджикистана в 50–70-х годах), Абдували и Мухаммадрафик представляют строгое реформистское течение на котором советская система долгое время строила свои религиозные кадры в этом регионе, с их постоянной борьбой с суфийской традицией. С 1991 г. изменение официальной политики в Центральной Азии и ее враждебность к повсеместно распространенному в СНГ реформистскому исламу привели это течение к состоянию, близкому к подполью. В то же время, можно сказать, что такие личности, как Абдували и Мухаммадрафик, получили свою персональную харизму от постоянных гонений со стороны официальных религиозных властей в своих странах, обвиняя их в сотрудничестве с авторитарными режимами. Сравнительно широкая народная поддержка, которой они оба пользуются (вспоминается, что

¹ Имам мечети «Тухтабой вача» в Ташкенте О.Назаров (Обид-кори), получивший убежище в Швеции при содействии УВКБ ООН.

² Имам мечети «Жоме» в Андижане А.Мирзаев (Абдували-кори) в 90-е годы прошлого века был одним из наиболее почитаемых богословов среди узбекских мусульман. В 1995 г. исчез в Ташкентском аэропорту после прохождения предполетного контроля при вылете в Москву для участия в международной конференции.

³ Имам мечети в киргизском г.Карасуу, пользовавшийся большим авторитетом у прихожан. На похороны М. Камалова, убитого в 2006 г. при странных обстоятельствах, собрались тысячи верующих со всей Ферганской долины. На родине Камалова — в Кыргызстане, — почитание его памяти и изучение его трудов не расценивается как уголовно-наказуемое деяние.

постсоветская Центральная Азия остается в рамках светской политики советского периода) может быть рассмотрена как результат поиска религиозных лидеров с большим моральным авторитетом».

Многочисленные попытки выяснить судьбу Мирзаева, которые были предприняты после его исчезновения родственниками и прихожанами, подозревавшими, что его похитили сотрудники спецслужб, остаются безуспешными вплоть до настоящего времени. Многие из тех, кто подписывал адресованные в государственные органы запросы, были впоследствии репрессированы. Учеников и последователей имама власти страны в течение уже более чем 15 лет обвиняют в «ваххабизме» и преследуют по политическим мотивам. Хранения видео и аудиозаписей проповедей Мирзаева в Узбекистане достаточно для возбуждения уголовного дела по указанным выше статьям.

- Объявление лица в розыск по обвинениям в принадлежности к организации, которая не преследуется в России, а то вовсе не существует в природе (см. выше о «джамаатах [15]» или, например – распространенные обвинения в причастности к течению (sic!) «вахобий»). В таких случаях, после задержания разыскиваемого в России узбекская сторона дополняет и изменяет обвинения до тех пор, пока не приведет их в соответствие с уголовно-наказуемыми деяниями по российскому законодательству. При этом иногда от первоначальных обвинений не остается и следа, а новые таковы, что в тех, на основании которых человек был объявлен в розыск, на них не было и намека. Такие случаи часто имеют место даже через много лет после того, как требуемый к выдаче человек покинул Узбекистан.
- При сопоставлении документов, присланных узбекской стороной для избрания задержанному меры пресечения, с аналогичными, которые позднее приходят вместе с запросом о выдаче, обнаруживается, что они очень сильно различаются. Причем, эти различия – такого рода, что объяснить их переводом с узбекского языка на русский просто невозможно – там бывает разное количество пунктов и абзацев, разные названия организаций, мечетей и разные имена предполагаемых «подельников», и даже иногда упоминаются разные статьи УПК РУз. Только в течение последнего года стали изредка попадаться узбекские документы, в которых отсутствуют столь явные следы грубой фальсификации, но и в этих случаях содержание обвинений не вызывает сомнений в их сфабрикованном характере (см., например, здесь [1] – уголовное преследование за благотворительную деятельность).

- При сопоставлении содержания обвинений, фигурантов дела и календарных дат обнаруживается, что в обвинениях, якобы предъявленных много лет назад, имеются ссылки на сведения, явно полученные после того, как в Узбекистан был экстрадирован кто-то из земляков запрашиваемого лица. Это дает веские основания полагать, что экстрадированный подвергался пыткам, под которыми вынужден был оговорить своих знакомых.
- Человеку инкриминируются совершение в Узбекистане каких-либо преступлений в тот период времени, когда он уже давно проживал в России и никуда из нее не выезжал.
- На момент задержания человек и вовсе не числится в розыске, а объявляется в него уже постфактум. И если это оформлено задним числом, то следы фальсификации практически всегда присутствуют – хотя бы на уровне эксцесса исполнителя в Узбекистане, который обязательно забудет где-то что-то подчистить.
- Сравнительно недавно обнаружилась любопытная новация: в описании инкриминируемых деяний узбекские (и не только – таджикские тоже) следователи ссылаются на противоправные действия интересующего их лица в России, хотя российские правоохранительные органы каких-либо претензий к нему не имеют.

Этот перечень далеко не исчерпывающий – в каждом из дел такого рода достаточно легко обнаружить признаки фабрикации обвинений и фальсификации документов, подтверждающие, что уголовное преследование осуществляется не за совершение преступлений, а за то, что человек общался «не с теми», читал «не то» и молился «не так» и «не там».

Первый и основной из таких признаков – отсутствие описания конкретных преступных действий обвиняемого. В таких случаях из обвинительных документов с очевидностью усматривается, что предметом расследования будет являться не доказывание причастности и виновности лица к деяниям, криминальный характер которых не вызывает сомнений, а получение признаний в чем-то наподобие «раскопок тоннеля от Бомбея до Лондона» из «Покаяния» Тенгиза Абуладзе.

Правозащитный центр «Мемориал»

УБЕЖИЩЕ, ЛЕГАЛИЗАЦИЯ,
ЭКСТРАДИЦИЯ

Материалы 29-го и 30-го семинаров
сети «Миграция и Право»
Правозащитного центра «Мемориал»
2010 года

Правозащитный центр «Мемориал».
103051, Малый Каретный, д. 12.

Подписано в печать 30.03.2011.
Формат 60х90 1/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Гарнитура «Newton». Объем 20 у.п.л. Тираж 1000 Заказ №

ООО «Р.Валент», 125009, Москва, Брюсов переулок, д. 8-10, п.3.
rvalent@online.ru, rvalent@yandex.ru. www.rvalent.ru